

DE L'EXTENSION DE LA COMPÉTENCE
DES
TRIBUNAUX MIXTES D'ÉGYPTÉ
EN MATIÈRE PÉNALE

ÉTUDE HISTORIQUE

“ Le maintien des Juridictions Mixtes, avec une compétence élargie quant aux affaires pénales, constitue pour nous, avec le pouvoir législatif des Chambres réunies de la Cour d'Appel Mixte, la clef de voûte de l'édifice capitulaire futur. ”

(Lettre du 9 février 1919 de S. E. SAAD
PACHA ZAGHLOUL au Bâtonnier de
l'Ordre Mixte.)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le jeudi 31 mai 1934, à 2 heures

PAR

André I. CATZ

Président : M. DONNEDIEU DE VABRES, Professeur.

Suffragants : { *M. SOLUS, Professeur.*
 { *M. LEPARGNEUR, Professeur.*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1934



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41551410_0011

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DE L'EXTENSION DE LA COMPÉTENCE
DES
TRIBUNAUX MIXTES D'ÉGYPTÉ
EN MATIÈRE PÉNALE

ÉTUDE HISTORIQUE

“ Le maintien des Juridictions Mixtes, avec une compétence élargie quant aux affaires pénales, constitue pour nous, avec le pouvoir législatif des Chambres réunies de la Cour d'Appel Mixte, la clef de voûte de l'édifice capitulaire futur. ”

(Lettre du 9 février 1919 de S. E. SAAD
PACHA ZAGHLOUL au Bâtonnier de
l'Ordre Mixte.)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le jeudi 31 mai 1934, à 2 heures

PAR

André I. CATZ

Président : M. DONNEDIEU DE VABRES, Professeur.

Suffragants : { M. SOLUS, Professeur.
 { M. LEPARGNEUR, Professeur.

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1934

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les Thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*



DE L'EXTENSION DE LA COMPÉTENCE
DES TRIBUNAUX MIXTES D'ÉGYPTÉ
EN MATIÈRE PÉNALE

INTRODUCTION

En tête du tome I^{er} de l'ouvrage si précieux de Borelli Bey « La Législation égyptienne annotée » (1), l'auteur a réuni les diverses conventions internationales et les documents diplomatiques relatifs à l'établissement de la Réforme judiciaire en Egypte, et les a présentés pour la première fois au public dans leur ensemble.

Tous ceux qui désirent savoir quel était le régime judiciaire qui précéda l'institution de la Réforme en Egypte et quelle fut l'idée première qui présida à la création des Tribunaux mixtes se doivent de parcourir ces documents qui sont d'une importance capitale.

Cependant leur documentation ne devra pas se borner à l'étude de ces conventions.

Ils liront, en outre, avec beaucoup de profit les procès-verbaux des commissions internationales chargées en 1867 et au cours des années suivantes d'examiner les réformes proposées par le Gouvernement égyptien dans l'administration de la justice en Egypte.

Ils seront alors frappés de constater que quoique dès cette époque les réformes projetées visaient l'administration de la justice tant en matière *civile* qu'en matière *pénale*, cette dernière réforme n'ait été pourtant jamais réalisée et que les différents projets de réforme qui

(1) Bruxelles, Paris, Le Caire 1892.

avaient été élaborés par les multiples commissions internationales réunies depuis 1867 à ce jour restaient toujours en suspens et n'étaient jamais appliqués.

La question de la compétence pénale des Tribunaux de la Réforme étant remise sur le tapis chaque fois qu'il s'agit d'introduire des modifications dans leur Règlement d'organisation, il nous a paru intéressant de contribuer, fût-ce dans une proportion modeste, au travail de réorganisation pénale qu'il importe au plus haut degré de mener à bien une fois pour toutes.

Nous nous sommes donc proposés de décrire l'histoire de la compétence actuelle fort limitée des Tribunaux mixtes et cette compétence même telle qu'elle résulte des textes en vigueur, — les divers projets qui ont vu le jour depuis le fonctionnement de ces Tribunaux jusqu'à nos jours et les raisons pour lesquelles ils n'ont pas abouti, — la nécessité dans laquelle se trouve l'Egypte de devoir réaliser au plus tôt la réforme pénale, et enfin les conclusions que l'on pourrait tirer des divers échecs subis jusqu'à ce jour.

Tel est l'objet de cet ouvrage.

La première partie comporte tout d'abord un exposé des motifs qui déterminèrent l'octroi de privilèges spéciaux aux étrangers en matière pénale ; elle traite ensuite de la situation dans laquelle se trouvait l'Egypte en 1867 et reprend les griefs que formulaient le Khédive Ismail et son Premier Ministre Nubar Pacha contre le système judiciaire du pays ; elle expose enfin les raisons pour lesquelles une compétence pénale fort limitée fut finalement attribuée aux Tribunaux de la Réforme.

La deuxième partie passe en revue les travaux et conclusions des diverses commissions chargées, depuis l'institution des Tribunaux de la Réforme, d'étudier les projets successivement présentés par le Gouvernement égyptien pour étendre la compétence pénale de ces tribunaux et expose les raisons pour lesquelles aucun projet n'a pu aboutir.

En dernier lieu, nous avons voulu savoir s'il y avait

nécessité, dans l'intérêt commun des étrangers et des égyptiens, de persévérer dans les efforts tendant à accroître les pouvoirs des Tribunaux mixtes et, dans l'affirmative, quelles conclusions se dégageraient de l'étude des diverses tentatives faites jusqu'à ce jour.

La question de l'extension de la compétence pénale des Tribunaux mixtes d'Egypte est d'une actualité brûlante.

Il ne semble pas qu'un très long temps doive s'écouler avant qu'elle ne soit définitivement réglée.

LIVRE I

La compétence pénale des tribunaux mixtes

CHAPITRE PREMIER

Les Capitulations et les immunités pénales.

- a) Des causes qui déterminèrent la concession d'immunités pénales aux étrangers : 1. *Définition et origine des Capitulations.* — 2. *Théorie tirée du droit public islamique.* — 3. *Système tiré de la différence de religion.* — 4. *Théorie motivant les Capitulations par le désir d'attirer les commerçants étrangers en Orient.* — 5. *Système tiré de l'application des principes de la personnalité des lois.* — 6. *Conclusion : chaque système contient une part de vérité.*
- b) Des textes qui concédèrent ces immunités : 7. *Les premiers traités qui précédèrent la Capitulation de 1535.* — 8. *La Capitulation de 1535 ; articles 3 et 5 ; règles fondamentales.* — 9. *Les clauses relatives aux immunités pénales contenues dans les Capitulations de 1597 (France), 1604 (France), 1675 (Angleterre), 1680 (Pays-Bas), 1718 (Autriche), 1740 (France), 1783 (Russie), 1823 (Sardaigne), 1830 (Etats-Unis d'Amérique), 1838 (Belgique), 1839 (Villes Hanséatiques), 1843 (Portugal).* — 10. *Résumé du système des Capitulations.*
-

BIBLIOGRAPHIE

- FÉRAUD-GIRAUD. *De la Juridiction Française dans les Echelles du Levant et de Barbarie*, T. I, 2^e édition, Paris 1866.
- ARMINJON. *Etrangers et protégés dans l'Empire Ottoman*, Paris 1903.
- *Origines, sources et nature du droit des capitulations ottomanes*, Clunet, 1905.
- PÉLISSIE DU RAUSAS. *Le régime des Capitulations dans l'Empire Ottoman*, T. I, Paris 1902 (une deuxième édition du tome I a paru en 1911).
- UN ANCIEN DIPLOMATE. *Le régime des Capitulations*, Paris 1898.
- BLANCHARD. *Du concours des lois d'ordre public étrangères et de la loi d'ordre public locale dans les Echelles du Levant, L'Egypte Contemporaine*, 1912.
- BROCHER. *Des rapports de droit international privé avec la France extra-continentele*, Clunet, 1881.
- DE HERREROS. *Les Tribunaux Mixtes d'Egypte*, Alexandrie 1914.
- LAMBA. *De l'évolution de la condition juridique des Européens en Egypte*, Paris 1896.
- MEYER. *L'Egypte Contemporaine et les Capitulations*, Paris 1930.
- PIETRI. *Etude critique sur la fiction d'exterritorialité*, Paris 1895.
- SALEM. *Les étrangers devant les tribunaux consulaires et nationaux en Turquie*, Clunet, 1891.
- SCOTT. *The Law affecting Foreigners in Egypt*, Edinburgh 1907.
- GROMER (The Earl of). *Modern Egypt*, T. II, London 1908.
- WEISS. *Traité théorique et pratique du Droit International Privé*, T. II, Paris 1894.
- BRINTON. *The Mixed Courts of Egypt*, New Haven 1930.
- GATTESCHI. *Manuale di Diritto Pubblico e Privato Ottomano*, Alessandria 1865.
- MAUNOURY. *La Réforme Judiciaire en Egypte et les Capitulations*, Alexandrie 1874.
- SALEM. *De la compétence des tribunaux ottomans pour juger les étrangers qui commettent en Turquie un acte délictueux envers un sujet ottoman*, Clunet, 1906.
- GELAT. *Répertoire annoté de la législation et de l'administration égyptiennes 1840-1908*, Alexandrie 1906-1910.
- *Des relations judiciaires des Etrangers dans le Levant*, Clunet, 1874.
-

CHAPITRE PREMIER

Les Capitulations et les immunités pénales.

I

DES CAUSES

QUI DÉTERMINÈRENT LA CONCESSION D'IMMUNITÉS PÉNALES
AUX ÉTRANGERS.

1. — On appelle Capitulations l'ensemble des traités advenus entre la Sublime-Porte et les puissances occidentales à partir de 1535, date à laquelle le premier d'entre eux fut conclu entre François I^{er} et Suleyman II.

Ces traités accordaient de nombreux avantages aux étrangers établis ou de passage dans l'Empire Ottoman, ou, pour être plus précis, confirmaient à ces étrangers les avantages dont ils jouissaient depuis une époque qui remontait à Charlemagne et Haroun El Rashid, entre autres celui d'être jugés, tant en matière civile qu'en matière pénale, par leurs propres consuls.

Quelles sont les raisons qui motivèrent la concession de ces privilèges qui nous paraissent aujourd'hui exorbitants ?

Certains auteurs les trouvent dans les principes du droit public islamique, — d'autres les expliquent par la différence de religion qui séparait les ottomans des étrangers, — un troisième groupe pense que ces privilèges ont pour cause le désir d'attirer le commerce étranger en Orient, — un dernier groupe ne veut y voir qu'une application du principe de la personnalité des lois.

2. — Arminjon explique ces privilèges par les principes du droit public islamique (1).

Le droit public islamique prescrivait aux musulmans de combattre tout le reste de l'univers jusqu'à ce que le monde entier soit soumis à l'islamisme. Les *idolâtres* devaient se convertir ou mourir. Les *mécréants* dont la religion était écrite dans un livre pouvaient conserver leur vie en se soumettant aux musulmans ; mais alors ils étaient régis par leurs propres lois et coutumes lesquelles étaient inséparables de leur religion aux yeux des musulmans. Quant aux infidèles, qui n'avaient pas encore été soumis, il était permis de conclure avec eux des trêves temporaires durant lesquelles ils étaient traités comme ceux dont la religion était écrite dans un livre, et même un peu mieux puisqu'ils ne payaient pas de capitation.

De ces renouvellements de trêves qui finirent par devenir perpétuelles en 1740 naquirent les privilèges des étrangers en Orient.

3. — Féraud-Giraud explique ces privilèges en premier lieu par la différence de religion qui séparait les Turcs des étrangers.

« Lorsqu'il existe entre deux peuples une très grande différence sous le rapport de la religion (2), des mœurs, des lois et des coutumes, des rapports durables et suivis ne sont possibles qu'autant que celui de ces peuples que son activité attire sur le territoire de l'autre y trouve des garanties exceptionnelles sans lesquelles il n'existe aucune sécurité pour les personnes ni pour les biens. L'introduction de leur justice nationale dans ces pays est pour les étrangers le plus précieux gage de sûreté qu'ils puissent obtenir ; ce n'est qu'à cette condition qu'ils

(1) ARMINJON. *Etrangers et protégés dans l'Empire Ottoman*, Paris 1903, p. 8 et s.

(2) FÉRAUD-GIRAUD. *De la Juridiction Française dans les Echelles du Levant et de Barbarie*, 2^e édition, Paris 1866, T. I, p. 29 et s.

peuvent fonder des établissements durables et fructueux » (1).

Pélessié du Rausas s'est élevé avec force contre cette explication (2), car si elle était exacte on ne s'expliquerait pas pourquoi le sujet ottoman n'aurait pas, en bénéficiant du régime de la réciprocité, joui des mêmes privilèges à l'étranger. Les Capitulations étaient en effet des traités où seul l'Empire se trouvait engagé, il fallait donc, d'après lui, chercher ailleurs les motifs qui ont poussé les Turcs à accorder ces privilèges aux étrangers.

4. — On les a expliqués aussi par le désir des Ottomans d'attirer le commerce étranger dans leur pays. L'Empire Ottoman se prêtait admirablement au commerce. Pour le développer il fallait donc y appeler les étrangers et pour attirer ces derniers il fallait leur faire des concessions. De ces concessions naquirent les Capitulations et les immunités pénales qu'elles renferment (3).

Du Rausas repousse ces motifs également parce qu'ils ne seraient pas suffisants, d'après lui, pour expliquer les privilèges accordés aux étrangers (4). Ils expliquent que

(1) Voir également dans ce sens :

UN ANCIEN DIPLOMATE. *Le régime des Capitulations*, Paris 1898, p. 2 et 3, 13 et s.

H. LAMBA. *De l'évolution de la condition juridique des Européens en Egypte*, Paris 1896, p. 16 et s.

C'est pour la même raison que des immunités analogues avaient été accordées aux sujets chrétiens des sultans.

(2) PÉLISSIE DU RAUSAS. *Le régime des Capitulations dans l'Empire Ottoman*, Paris 1902, T. I (une deuxième édition du t. I a paru en 1911) p. 13 et s.

(3) Voir dans ce sens :

FÉRAUD-GIRAUD, *op. cit.*, T. I, p. 33 et s.

UN ANCIEN DIPLOMATE, *op. cit.*, p. 25 et s., 44 et s.

LAMBA, *op. cit.*, p. 20 et s.

ARMINJON. *Origines, sources et nature du droit des capitulations ottomanes*, Clunet, 1905, p. 123 et s.

J. H. SCOTT. *The Law affecting Foreigners in Egypt*, Edinburgh 1907, p. VIII et s., 7 et s., 182 et s., 320 et s.

(4) PÉLISSIE DU RAUSAS, *op. cit.*, p. 14 et s.

des garanties aient été accordées mais ils n'expliquent pas les garanties qui ont été effectivement accordées. Ils expliquent que des pourparlers aient été engagés entre les puissances occidentales et les souverains de l'Empire Ottoman mais ils n'expliquent pas le système de garanties qui en est résulté, le morcellement de souveraineté qui en découla.

5. — Comment expliquer dans ces conditions le régime de faveur dont ont joui les étrangers dans l'Empire Ottoman ? Pietri et Pélissié du Rausas l'attribuent à une notion fausse ou tout au moins imparfaite que les Turcs avaient de la souveraineté (1).

Le droit public d'un peuple est toujours plus lent à naître et à évoluer que son droit privé. Il en a été spécialement ainsi chez les peuples orientaux dont le droit privé était déjà lui-même assez arriéré.

Chez ces derniers la notion de la souveraineté est restée à son premier stade, celui du concept personnel, stade au-dessus duquel les peuples non chrétiens ne s'étaient jamais élevés pour atteindre celui de la souveraineté territoriale.

Lorsque l'étranger, le non-musulman, qui était d'abord l'ennemi, entra en relation avec les habitants de l'Empire, il fallut bien prévoir quelle loi lui serait appliquée. On ne pouvait pas le soumettre à la loi du pays qui était religieuse et ne pouvait être invoquée que par les croyants. Il en résulta qu'on lui appliqua tout naturellement sa loi personnelle.

Le régime des Capitulations serait par conséquent une application pure et simple du système de la personnalité des lois.

(1) F. PIETRI, *Etude critique sur la fiction d'exterritorialité*, Paris 1895, p. 283 et s.

PÉLISSIÉ DU RAUSAS, *op. cit.*, p. 18 et s.

6. — A quel système se ranger ? Chacun contient une part de vérité (1).

Le désir des musulmans de soumettre tout l'univers à l'islamisme explique leur esprit de conquête et leur prise de contact avec les peuples étrangers.

La connaissance mutuelle que ces peuples différents acquièrent ainsi les uns des autres ne put que multiplier les relations commerciales entre l'Occident et l'Orient.

Or les Ottomans n'ont jamais été de bons navigateurs ; il leur fallait donc attirer dans leur propre pays les commerçants étrangers ; mais d'une part la différence de religion, de mœurs et de coutumes était de nature à rebuter ces derniers, — d'autre part, les lois du pays ne pouvaient pas leur être appliquées puisqu'elles étaient toutes essentiellement religieuses.

Le moyen le plus simple d'aplanir cette difficulté et de donner en même temps toute sécurité à l'étranger consistait à lui appliquer ses propres lois, civiles et pénales ; et comme les juges du pays qui avaient grand-peine à connaître les lois locales auraient été absolument inaptes à saisir la loi étrangère, ce furent les consuls qui l'appliquèrent à leurs nationaux.

Rien d'étonnant à ce que des immunités aient été accordées aux étrangers même en matière pénale. L'ordre public n'en était nullement affecté. Les étrangers, qui n'auraient jamais osé se mêler à la population fanatique du pays par crainte d'avanies, vivaient retirés dans leurs quartiers ou *fondiques* (2), sous l'autorité et la police de leurs consuls. Les désordres qui survenaient à l'intérieur de ces quartiers, — ils n'étaient d'ailleurs pas bien fréquents, — importaient peu aux autorités du pays.

Il en était autrement lorsque le délit ou le crime imputé à un étranger était commis sur un indigène. La loi locale reprenait alors son empire et l'inculpé était jugé par les tribunaux locaux.

(1) MEYER. *L'Égypte contemporaine et les Capitulations*, Paris 1930, p. 41.

(2) Du mot arabe *funduk* qui signifie auberge.

II

DES TEXTES QUI CONCÈDÈRENT CES IMMUNITÉS

7. — Nous avons dit qu'il était d'usage d'appeler Capitulations l'ensemble des traités conclus avec la Sublime-Porte à partir de 1535 (1). Il ne faudrait pas croire cependant qu'antérieurement à cette date les étrangers ne jouissaient d'aucun privilège en Orient. Déjà depuis 1154 la République de Pise avait obtenu du Souverain d'Egypte la consécration de certaines immunités. Le sultan Saladin les confirma en 1173 (2). Des privilèges analogues furent accordés en Egypte et en Syrie à la République de Florence en 1422 et renouvelés par Kait-Bey en 1488 (3) et 1496. La République de Venise en avait obtenu également du Sultan de Constantinople en 1454 (4). — et les consuls de France à Alexandrie, des Soudans d'Egypte en 1507 et 1512.

En 1517 Selim I^{er} de Turquie conquiert l'Egypte et en 1528, Soliman II confirme les traités faits antérieurement sous la domination des sultans mameluks d'Egypte en faveur des Français et, par extension, des Catalans placés sous la même tutelle consulaire (5). Nous en extrayons le passage suivant :

« S'il survenait quelque différend entre les Cathelans ou François, le consul aye à le juger, *exceptans toutesfois s'il y intervenoit sang : que en ce cas, noz présidens l'aurent à juger* : et si aucuns d'eulx estoit débiteur à la douane et partit sans avoir satisfait, la douane ne doyve demander à aucun autre pour celluy-là ».

(1) Voir *supra* n° 1.

(2) GATTESCHI. *Manuale di Diritto Pubblico e Privato Ottomano*. Alessandria 1865, p. 3.

(3) GATTESCHI, *op. cit.*, p. 10.

(4) GATTESCHI, *op. cit.*, p. 16.

(5) UN ANCIEN DIPLOMATE, *op. cit.*, p. 49.

8. — La capitulation de 1535 accordée à la France est déjà plus libérale car elle maintient les pouvoirs des consuls même en matière criminelle (1) :

« Article 3. — Que toutes fois que le Roy mandera à Constantinople ou Péra et aultres lieux de cest empire ung baille (2), comme de présent il tient un consul en Alexandrie, que les dits bailles et consuls soient acceptés et entrenuz en autorité convenante, en manière que chascun d'eulx en son lieu, et selon leur foy et loy, sans qu'aucun juge, caddi, sousbassy (3), ou autre en empêche, *doibve et puyssse ouyr, juger et terminer tant en civil qu'en criminel toutes les causes, procès et différants qui naistront entre marchans et autres subgetz du Roy* ».

Il est bien entendu fait exception lorsque les différends surviennent entre les sujets du Roi et ceux du Grand Seigneur le Sultan :

« Article 5.— Que en causes criminelles, lesdits marchans et autres subgetz du Roy ne puyssent estre appelés des Turcs, carrachiers ne autres devant les caddis ou autres officiers du Grand Seigneur et que lesdits caddis ne officiers ne les puyssent juger : ains sur l'heure, *les doyvent mander à l'excelse Porte, et en l'absence d'icelle Porte, au principal lieutenant du Grand Seigneur, là ou vaudra le tesmoignage du subget du Roy et carrachier du Grand Seigneur l'un contre l'autre* ».

D'où il suit que lorsqu'un différend survenait en matière criminelle entre Français il était de la compétence de leur Consul, mais lorsqu'il survenait entre Français et Ottomans il était soumis au Divan Impérial de la Porte.

Les termes ont sans doute varié pour exprimer ce qui précède mais le fond est demeuré le même ; toutes les Capitulations qui se succédèrent depuis cette époque consacrèrent le même état de choses que celui prévu en 1535. Nous les passerons rapidement en revue.

(1) UN ANCIEN DIPLOMATE, *op. cit.*, p. 60.

(2) De *bailli*, officier de justice.

(3) *Soubachy*, officier de police.

9. — *Capitulation de 1597 (France)* (1). « Article 11. — Que survenant quelque meurtre ou autre inconvénient parmy les François, les Ambassadeurs et Consuls puissent, suivant leurs loys et coutumes, y faire jutice sans qu'aucun de nos officiers en prenne cognoissance et l'en empesche ».

Capitulation de 1604 (France) (2). « Article 29. — Que survenant quelque meurtre ou autre inconvénient des marchans François et négocians, les Ambassadeurs et Consuls d'icelle nation puissent selon leurs loix et coutumes en faire justice, sans qu'aucuns de nos officiers en prennent cognoissance et s'en empeschent » (3).

Capitulation de 1675 (Angleterre) (4). « Article 42. — Si quelque Anglais ou autre personne naviguant sous la bannière anglaise venait à commettre quelque meurtre ou homicide involontaire (Manslaughter) ou autre crime quelconque, et que par là il fut impliqué dans une poursuite civile ou criminelle, les Gouverneurs dans nos sacrés états ne procéderont point dans la cause avant que l'Ambassadeur ou les Consuls ne soient présents ; mais ils ouiront et jugeront la dite cause de concert avec eux, sans se permettre de les molester d'aucune manière, en écoutant la dite cause sans leur concours, en contravention à la Sainte Loi et aux présentes Capitulations ».

Capitulation de 1680 (Pays-Bas) (5). « Article 5. — Les procès et les différends qui arriveraient entre les sujets

(1) UN ANCIEN DIPLOMATE, *op. cit.*, p. 96.

(2) UN ANCIEN DIPLOMATE, *op. cit.*, p. 108.

(3) Nous retrouvons le même article dans la Capitulation de 1673 sub n° 16.

(4) GATTESCHI, *op. cit.*, p. 94. « Capitulations et articles de Paix entre la Grande-Bretagne et l'Empire Ottoman, par lesquels les anciennes Capitulations, accordées du temps de la Reine Elizabeth (1579) et des Rois Jacques I (1606, 1619 et 1630) et Charles I (1641) sont rappelés article par article, avec une addition considérable ».

(5) GELAT. *Répertoire annoté de la législation et de l'administration égyptiennes 1840-1904*, Alexandrie 1908, T. II p. 844. Cette Capitulation renouvelle les Capitulations antérieures consenties aux Provinces-Unies des Pays-Bas et remontant à 1612.

de Néerlande pour des meurtres qui auraient été commis, seront jugés et décidés par leurs ambassadeurs ou consuls selon leurs usages et coutumes, sans que qui que ce soit de nos juges ou officiers, puissent s'en mêler ni les inquiéter ».

Capitulation de 1718 (Autriche) (1). « Article 5. — ... Les Gouverneurs et autres officiers dans les provinces ottomanes de quelque rang qu'ils soient, ne se permettront point de faire incarcérer un des susdits sujets impériaux pour des accusations élevées contre eux, ni sous aucun prétexte, ni de les molester ou offenser d'aucune autre manière ; mais lorsque quelqu'un desdits sujets impériaux sera assigné devant les tribunaux ottomans, le consul devra en être averti, le prévenu comparaitra en présence de l'interprète et ce seront lesdits consuls et interprètes qui le feront conduire à la prison impériale ».

Capitulation de 1740 (France) (2). « Article 15. — S'il arrivait quelque meurtre ou quelque autre désordre entre les Français, leurs ambassadeurs et leurs consuls en décideront selon leurs us et coutumes, sans qu'aucun de nos officiers puisse les inquiéter à cet égard ».

« Article 65. — Si un Français ou un protégé de France commettait quelque meurtre ou quelque autre crime, et qu'on voulut que la justice en prît connaissance, les juges de mon empire et les officiers ne pourront y procéder qu'en présence de l'ambassadeur et des consuls ou de leurs substituts dans les endroits où ils se trouveront ; et afin qu'ils ne fassent rien de contraire à la noble justice ni aux capitulations impériales, il sera procédé de part et d'autre, avec attention, aux perquisitions et recherches nécessaires ».

Capitulation de 1783 (Russie) (3). « Article 72. — En cas de meurtre ou d'autres désordres entre les sujets russes, le ministre ou les consuls russes pourront exami-

(1) GELAT, *op. cit.*, T. I p. 220.

(2) GELAT, *op. cit.*, T. II p. 691.

(3) GELAT, *op. cit.*, T. IV p. 133.

ner les cas et prononcer l'arrêt que leur dicteront leurs lois et ordonnances, sans qu'aucun des officiers de la Porte puisse les en empêcher ».

« Article 74. — Lorsqu'un sujet de Russie, ou tel autre jouissant de la protection russe, commettra un meurtre ou un autre crime et que le gouvernement en sera informé, les juges et officiers de la Porte ne jugeront de pareils cas qu'en présence du consul ou de ceux qui auront été commis à cet effet, par le ministre ou le consul, quelque part qu'ils se trouvent. Pour observer la plus grande équité dans ces sortes de cas, les deux Hautes Parties contractantes promettent réciproquement de veiller à ce que les accusés soient examinés et jugés avec une attention égale ».

Capitulation de 1823 (Sardaigne) (1). « Article 9. — Les sujets sardes qui viendront dans les pays ottomans, s'occuperont tranquillement de leurs affaires commerciales et ne seront point molestés sans motifs par les magistrats turcs ou par les officiers de police, à moins qu'ils n'aient commis des délits. Si cependant des sujets sardes se rendaient coupables de quelque délit, ils seront condamnés avec le concours de leur ministre ou consul, aux peines et châtiments qu'ils auront mérités, de la même manière qu'on agit dans de pareils cas envers les autres européens ».

Capitulation de 1830 (Etats-Unis d'Amérique) (2). « Article 4. — ... Les citoyens des Etats-Unis d'Amérique vaquant paisiblement aux affaires de leur commerce et qui ne sont ni accusés, ni convaincus de quelque crime ou délit, ne seront point molestés ; et si même ils avaient commis quelque délit, ils ne seront ni arrêtés, ni mis en prison par les autorités locales ; mais ils seront jugés par leur ministre ou consul, et punis suivant leur délit et suivant la coutume établie à l'égard des Francs ».

Capitulation de 1838 (Belgique) (3). « Article 8. — ... Les

(1) GELAT, *op. cit.*, T. IV p. 191.

(2) GELAT, *op. cit.*, T. I p. 84.

(3) GELAT, *op. cit.*, T. I p. 331.

Belges vaquant honnêtement et paisiblement à leurs occupations ou à leur commerce ne pourront jamais être arrêtés ou molestés par les autorités locales. Mais en cas de crime, ou de délit, l'affaire sera remise à leur Ministre, chargé d'affaires, consul ou vice-consul. Les accusés seront jugés par lui, et punis selon l'usage établi à l'égard des Francs ».

Capitulation de 1839 (Villes Hanséatiques). « Article 8. — ... Les citoyens hanséatiques vaquant honnêtement et paisiblement à leurs occupations ne pourront jamais être arrêtés ni molestés par les autorités locales, mais en cas de crime ou de délit, l'affaire sera remise à un ministre, chargé d'affaires, consul ou vice-consul, le plus voisin du lieu où le délit a été commis, et les accusés seront jugés par lui selon l'usage établi à l'égard des Francs ».

Capitulation de 1843 (Portugal) (1). « Article 8. — ... Les Portugais vaquant honnêtement et paisiblement à leur commerce ne pourront jamais être arrêtés ou molestés par les autorités locales ; mais en cas de crime ou de délit, l'affaire sera remise à leur Ministre, chargé d'affaires, consul ou vice-consul. Les accusés seront jugés par lui, et punis selon l'usage établi à l'égard des Francs ».

10. — Ainsi se trouve vérifiée l'assertion formulée par nous *supra* au n° 8 :

Aux termes des Capitulations en vigueur, les procès en matière criminelle entre Etrangers et Ottomans étaient soumis aux tribunaux locaux avec l'assistance du Consul étranger ou de son délégué (2).

(1) GELAT, *op. cit.*, T. III p. 851.

(2) On a allégué qu'en vertu de la *clause de la nation la plus favorisée* contenue dans la plupart des Capitulations les étrangers seraient soumis à leur juridiction nationale même pour les crimes et délits qu'ils commettraient à l'encontre des indigènes, pour le motif qu'aux termes des articles 4 de la Capitulation de 1830 (Etats-Unis d'Amérique), 8 de la Capitulation de 1838 (Belgique) et 8 également de la Capitulation de 1839 (Villes Hanséatiques), les délinquants étrangers devaient être dans cette hypothèse remis à leur *Ministre* pour être jugés et punis par lui.

Cette interprétation a été généralement rejetée car les mêmes articles

Ces procès entre Etrangers de la même nationalité étaient par contre de la compétence de leur Consul.

Quant aux procès entre Etrangers de nationalités différentes, ils n'étaient pas prévus par les Capitulations (1) ; l'usage seul les réglait. Or l'usage constant et incontesté était de soumettre l'auteur de l'infraction à la juridiction de son consul (2).

Telles étaient les immunités pénales que les diverses Capitulations avaient accordées aux étrangers. Ces règles étaient-elles suivies en Egypte (3) ?

continuaient «... *selon l'usage établi à l'égard des Francs* » ce qui signifiait que l'on n'entendait déroger en rien aux règles antérieures qui prévoyaient formellement pour cette hypothèse la compétence des juridictions locales.

(1) Cela s'explique en ce qui concerne les premières Capitulations : tous les étrangers étant sous la tutelle du Consul de France, les différends qui surgissaient entre eux étaient régis par les mêmes règles que les différends entre Français et tranchés par le consul de France.

(2) PÉLISSIE DU RAUSAS, *op. cit.*, p. 409.

(3) Les Capitulations s'appliquaient en principe à toutes les provinces de l'Empire Ottoman et l'Egypte en faisait partie.

CHAPITRE II

Les immunités pénales en Egypte en 1867.

- a) Des raisons pour lesquelles une pratique différente s'était introduite en Egypte : 11. *Comment les Capitulations étaient appliquées en Egypte.* — 12. *Des raisons d'ordre général pour lesquelles des règles différentes s'y étaient établies.* — 13. *Des raisons d'ordre spécial.* — 14. *De la défectuosité des tribunaux locaux.* — 15. *Etablissement de la coutume en Egypte.* — 16. *Règlement de police de 1857.*
- b) De la situation dans laquelle se trouvait l'Egypte à la veille des pourparlers relatifs à la Réforme Judiciaire : 17. *L'immunité de juridiction entraîna l'immunité de législation.* — 18. *Des infractions punissables et des pénalités applicables.* — 19. *Nouvelles conditions de vie des étrangers.* — 20. *Des inconvénients résultant de l'immunité législative.* — 21. *Des inconvénients résultant de l'immunité juridictionnelle.* — 22. « *De cet état de choses résulte un chaos légal* ».
-

BIBLIOGRAPHIE

- MEYER. *L'Egypte Contemporaine et les Capitulations*, Paris 1930.
- PÉLISSIE DU RAUSAS. *Le régime des Capitulations dans l'Empire Ottoman*, Paris 1902-1905.
- LAMBA. *De l'évolution de la condition juridique des Européens en Egypte*, Paris 1896.
- MESSINA. *Traité de Droit Civil Egyptien Mixte*, T. I, Alexandrie 1927.
- MAUNOURY. *La Réforme Judiciaire en Egypte et les Capitulations*, Alexandrie 1874.
- SCOTT. *The Law affecting Foreigners in Egypt*, Edinburgh 1907.
- GROMER (The Earl of). *Modern Egypt*, T. II, London 1908.
- BLANCHARD. *Du concours des lois d'ordre public étrangères et de la loi d'ordre public locale dans les Echelles du Levant, L'Egypte Contemporaine*, 1912.
- GATTESCHI. *Manuale di Diritto Pubblico e Privato Ottomano*, Alessandria 1865.
- UN ANCIEN DIPLOMATE. *Le régime des Capitulations*, Paris 1898.
- BRINTON. *The American Participation in the Foundation of the Mixed Courts, Livre d'Or*, Alexandrie 1926.
-

CHAPITRE II

Les immunités pénales en Egypte en 1867.

I

DES RAISONS POUR LESQUELLES UNE PRATIQUE DIFFÉRENTE S'ÉTAIT INTRODUITE EN ÉGYPTÉ.

11. — En Egypte, à l'encontre de ce qui se passait en Turquie, les prescriptions des Capitulations relatives aux crimes et délits commis par des étrangers n'étaient pas observées ; une pratique différente s'était introduite au XIX^e siècle.

Tandis qu'en Turquie l'étranger n'était justiciable des tribunaux de son pays que si l'infraction qui lui était reprochée avait été commise contre un autre étranger (de la même nationalité que la sienne ou d'une nationalité différente), en Egypte il restait soumis à ses tribunaux même si la victime du crime ou du délit qu'on lui imputait était un indigène.

L'immunité pénale était par conséquent beaucoup plus complète qu'en Turquie : en aucun cas l'étranger n'était justiciable des tribunaux du pays, en aucun cas on ne pouvait lui faire application de l'ordre public égyptien.

La maxime *actor sequitur forum rei* ne souffrait aucune exception. Quelles en étaient les raisons ?

12. — Elles étaient multiples. Les unes étaient d'ordre général et indirectes. Parmi celles-ci nous citerons l'éloignement* de l'Egypte de la Turquie. L'Empire Ottoman

s'étendait sur trois continents, l'Europe, l'Asie et l'Afrique et il était difficile que les mêmes règles puissent s'appliquer d'une façon identique dans toutes ses provinces : « des règles faites à Constantinople, à la fois par le grand-vizir de la Porte et par l'ambassadeur de France, avaient de grandes chances, une fois arrivées en Egypte, de subir l'effet de la distance et d'être soumises aux besoins, aux usages, aux nécessités locales ou régionales » (1). L'Egypte par ailleurs était suffisamment éloignée de la Turquie pour que l'influence des Sultans de Constantinople ne fût pas aussi forte que sur les rives du Bosphore. D'où résulte l'altération des principes édictés par les Capitulations.

Une autre raison se trouve dans l'essor que voulut donner Méhémet-Aly à l'Egypte dans la première moitié du xix^e siècle. Dans son désir ardent de rénover son pays, il fit appel à une multitude d'étrangers, — et officiers, médecins, agriculteurs, ingénieurs, manufacturiers le secondèrent de leur mieux. Pour les attirer et se les attacher davantage, il fermait les yeux sur les tentatives de leurs consuls d'étendre leurs pouvoirs ; ceux-ci s'en prévalurent plus tard pour arguer d'antécédents.

Un auteur vit même dans cette tolérance des Vice-Rois d'Egypte un mobile d'ordre purement politique (2). Désirant s'affranchir du joug de la Porte, les Vice-Rois tentèrent de s'attirer les sympathies et l'adhésion des Puissances. Pour complaire aux colonies européennes établies en Egypte, ils laissèrent faire les consuls étrangers qui cherchaient naturellement à évoquer toutes les causes dans lesquelles leurs nationaux étaient parties et particulièrement les affaires criminelles. Une exception en entraîna une autre et la règle s'établit dans le sens de l'extension des pouvoirs des consuls.

(1) MEYER. *L'Egypte Contemporaine et les Capitulations*, Paris 1930, p. 131.

(2) BLANCHARD. *Du concours des lois d'ordre public étrangères et de la loi d'ordre public locale dans les Echelles du Levant*, *L'Egypte Contemporaine*, 1912, p. 384. •

13. — Les motifs qui viennent d'être exposés expliquent que des règles différentes se soient introduites en Egypte, mais ils ne nous indiquent pas les circonstances dont surent profiter les consuls pour s'arroger le droit de juger leurs nationaux lorsque la victime était indigène. Les voici :

En droit islamique l'institution du ministère public n'existe pas. Le droit de répression est laissé à la discrétion de la victime ou de ses héritiers qui peuvent composer avec l'auteur du délit ou refuser de porter plainte.

Cela étant, lorsque l'indigène se décidait à poursuivre l'étranger par devant les tribunaux locaux, il s'adressait tout d'abord au consulat dont relevait l'étranger pour obtenir du consul que, conformément aux Capitulations, son drogman fût présent au procès pénal (1). L'indigène exposait à cette occasion au consul ses griefs contre le national étranger et il arrivait que le consul, convaincu du bien-fondé des plaintes invoquées par la victime, condamnait son ressortissant aux peines prévues par la loi nationale et à des dommages-intérêts au profit de l'indigène pour le préjudice qu'il lui avait fait subir. Ce dernier renonçait alors à porter plainte contre l'étranger et l'affaire était classée après avoir été tranchée par le consul de l'auteur de l'infraction.

L'assistance du consul était requise dans une autre hypothèse : celle où il s'agissait d'exécuter à l'encontre de l'étranger le jugement obtenu au pénal par l'indigène. La règle de l'inviolabilité du domicile, incluse dans toutes les Capitulations, interdisait aux autorités locales de faire irruption dans le domicile de l'étranger sans la présence du délégué du consul. L'indigène, une fois le jugement pénal rendu, s'adressait alors au consul pour obtenir de lui qu'il envoie son délégué assister à l'exécution du jugement. Le consul se faisait exposer l'affaire et selon que le jugement lui paraissait bien ou mal motivé il accordait son assistance ou la refusait pour substituer au jugement indigène

(1) Voir *supra* n° 10.

un second jugement qu'il rendait lui-même. Pour éviter ce détour la victime indigène s'adressait dorénavant directement au consul dont relevait l'auteur de l'infraction et obtenait ainsi satisfaction (1).

Il est arrivé enfin des cas où la victime suspendait provisoirement sa plainte et où par conséquent l'autorité locale n'agissait pas. Le consul ne pouvant laisser le délit impuni exerçait alors lui-même l'action publique contre le délinquant tout comme si la victime était un autre étranger. Comme la loi nationale autorisait presque toujours la constitution de partie civile par devant la juridiction pénale, il s'ensuivait que lorsque l'indigène s'avisait en cours d'instance de demander réparation du préjudice subi, il se constituait tout simplement partie civile par devant le tribunal consulaire et personne ne songeait par conséquent à contester la compétence du consul.

14. — Cette extension de compétence a été d'autant plus facilement acceptée en Egypte que l'organisation des tribunaux locaux y était fort défectueuse, à tel point que Pélissié du Rausas estime que c'est dans cette lacune que réside la cause essentielle de l'extension des pouvoirs juridictionnels des consuls dans les rapports entre étrangers et indigènes (2).

Lorsque la Turquie mit à exécution les réformes législatives promises par le Hatti-Shérif de Gulhané (1839) et le Hatti-Humayoun (1856), elle put présenter aux puissances occidentales une organisation judiciaire calquée sur les principes en vigueur en Europe et lui imposer par conséquent ses tribunaux pour les causes pendantes en matière criminelle entre étrangers et indigènes.

Mais cette organisation ne put être établie du jour au lendemain et simultanément sur tous les différents points de l'Empire ; créés tout d'abord en Turquie proprement

(1) MAUNOURY. *La Réforme Judiciaire en Egypte et les Capitulations*, Alexandrie 1874, p. 30.

SCOTT. *The Law affecting Forcigners in Egypt*, Edinburgh 1907, p. 196.

(2) PÉLISSIÉ DU RAUSAS. *Le régime des Capitulations dans l'Empire Ottoman*, Paris 1905, t. II, p. 243.

dite, les nouveaux tribunaux étaient destinés à s'étendre progressivement dans toutes les provinces.

Cependant le mouvement d'extension n'atteignit jamais l'Egypte qui restait assujettie à l'ancien système judiciaire tout imprégné de fanatisme et de religion, nullement fait pour inspirer confiance aux puissances.

De cette carence de tribunaux locaux résulta un argument de plus pour attribuer au consul la répression des infractions commises par son protégé contre un indigène.

15. — Du moment où un consul se mit à juger son ressortissant, les autres l'imitèrent et ce qui avait été à l'origine une exception devint un antécédent ; d'antécédent en antécédent il se créa une coutume et une fois la coutume bien établie, il devint impossible de s'en départir.

Que la coutume soit une des sources du droit international, c'est là un point sur lequel tout le monde est d'accord. Il en a été particulièrement ainsi en Orient où les privilèges n'ont été concédés aux étrangers que d'une façon essentiellement empirique, au fur et à mesure que leur nécessité se faisait sentir et en prenant pour base l'usage des lieux tel qu'il était pratiqué.

Lorsqu'il s'est agi de consacrer par des Capitulations les immunités accordées aux étrangers, on se borna le plus souvent à énoncer le principe même de l'immunité de juridiction et à se référer pour les détails aux « loys et coutumes » des Français (1), aux « usages et coutumes » des Néerlandais (2), « de la même manière qu'on agit dans de pareils cas envers les autres européens » pour les Sardes (3), « suivant la coutume établie à l'égard des Francs » pour les Américains, les Belges, les citoyens des Villes Hanséatiques et les Portugais (4).

(1) Voir *supra* n° 9, les Capitulations de 1597, de 1604 et de 1740 (France).

(2) *Dito*, Capitulation de 1680 (Pays-Bas).

(3) *Dito*, Capitulation de 1823 (Sardaigne).

(4) *Dito*, Capitulation de 1830 (Etats-Unis d'Amérique), 1838 (Belgique), 1839 (Villes Hanséatiques), 1843 (Portugal).

Voir également MESSINA. *Traité de droit civil Egyptien Mixte*, Alexandrie 1927, T. I p. 111 note 1.

Rien d'étonnant par conséquent à ce que la coutume qui a joué un rôle de tout premier plan dans l'élaboration du droit en Orient ait réussi en Egypte à déplacer l'ordre des juridictions établi par les Capitulations.

Non pas, comme le fait remarquer Péliissié du Rausas (1), qu'une convention internationale ne pût abroger une coutume, mais encore aurait-il fallu pour qu'elle eût ce pouvoir, qu'elle fût effectivement appliquée sur le territoire où la coutume s'était établie. Si en fait la convention n'est pas appliquée, la coutume subsiste ou, ce qui revient au même, une coutume identique renaît aussitôt et s'établit.

16. — Cette coutume qui donnait compétence au Consul pour juger les infractions commises par son ressortissant dans tous les cas quelle que soit la nationalité de la victime semble du reste avoir été reconnue par le Gouvernement Egyptien dans le « Règlement général concernant la police des étrangers » (2) promulgué par le vice-roi d'Egypte Mohamed-Saïd en 1857.

Ce Règlement est extrêmement important non pas parce qu'il a été effectivement appliqué en Egypte (3) mais parce qu'il comporte la consécration des immunités spéciales dont jouissaient les étrangers sur ce territoire.

En effet, aux termes de l'article 47 de ce Règlement, « Toutes les fois qu'un étranger aura été arrêté en flagrant délit de l'un des actes susmentionnés, *avis de son arrestation sera sur le champ adressé au Consulat dont il relève* ou, si l'arrestation a eu lieu de nuit, dans la matinée qui suivra ».

Article 50. — « Les éléments et les résultats de l'ins-

(1) PÉLISSIÉ DU RAUSAS, *op. cit.*, T. II p. 179.

(2) GATTESCHI, *op. cit.*, p. 561.

(3) PÉLISSIÉ DU RAUSAS, *op. cit.*, p. 252, le décrit comme « un monument d'incohérence juridique » pour le motif qu'il contient, entre autres, des injonctions du *Gouvernement Egyptien aux Consulats étrangers* (concernant la procédure à suivre et les règles à appliquer) injonctions auxquelles les Consulats ne pouvaient pas se plier puisqu'ils n'étaient pas soumis à l'autorité locale et dont en fait ils n'ont pas fait cas.

truction préparatoire, ainsi que les observations du délégué consulaire seront consignés en détail dans un procès-verbal, qui sera remis *en même temps que la personne du prévenu, au Consulat dont celui-ci est justiciable* ».

Article 52. — « *Le jugement et la punition des crimes et délits imputés à un étranger, et dont la prévention aura été justifiée par l'instruction préparatoire seront, à la requête du Directeur de la police, poursuivis devant la justice consulaire* ».

Tout le monde était par conséquent d'accord pour donner pleine et entière compétence aux tribunaux consulaires de juger et punir en toute hypothèse les étrangers coupables de crimes et délits commis en Egypte.

Quelle était la situation du pays à la veille des pourparlers en faveur de l'institution des Tribunaux de la Réforme ?

II

DE LA SITUATION DANS LAQUELLE SE TROUVAIT L'EGYPTE A LA VEILLE DES POURPARLERS RELATIFS A LA RÉFORME JUDICIAIRE.

17. — A l'inverse de ce qui s'était passé au début, ce n'est plus le principe de l'immunité législative qui entraîna celui de l'immunité de juridiction, — mais bien le principe de l'immunité de juridiction, que la coutume venait d'établir, qui entraîna dès lors celui de l'immunité de législation.

On se souvient en effet (1) que la concession des privilèges aux étrangers n'était que l'application du principe de la personnalité des lois. Les étrangers n'étaient donc censés jouir que de l'immunité législative dans les différends qu'ils auraient entre eux, et on aurait compris que dans ce système les tribunaux locaux resteraient compétents même pour trancher des litiges où toutes les parties

(1) Voir *supra* n° 6.

seraient étrangères, quittes à faire application de la loi nationale des parties.

Mais la difficulté que les juges locaux auraient eu à comprendre la loi étrangère, la défectuosité des tribunaux locaux, le peu d'intérêt que les autorités manifestaient pour les querelles entre étrangers furent tels que tout le monde se mit d'accord pour confier aux consuls le soin de trancher ces différends.

En ce qui concerne les litiges entre étrangers et indigènes, nous venons de voir que la coutume les avait soustraits aux tribunaux locaux pour les attribuer aux tribunaux nationaux du délinquant. Une fois la maxime *actor sequitur forum rei* établie en Egypte même dans cette hypothèse, une nouvelle extension des privilèges des étrangers devenait inévitable car il était évident que les consuls ne pouvaient appliquer que leur loi nationale. Ils étaient des juges étrangers, nommés par des souverains étrangers, entièrement soustraits aux autorités locales et ne faisant application que de la loi de l'Etat qui les avait délégués.

Dès lors c'est l'immunité de juridiction qui entraîna à sa suite et inévitablement l'immunité de législation.

Le processus avait été différent mais le résultat était le même que dans l'hypothèse première, seule prévue dans les Capitulations : dans tous les cas, l'étranger infracteur de l'ordre était justiciable de son consul qui lui faisait application de sa loi nationale.

18. — Les législations étrangères avaient-elles prévu des infractions spéciales et des pénalités spéciales pour leurs nationaux établis en Egypte ? Nullement ; elles renvoyaient toutes aux lois en vigueur dans la métropole (1). Ces renvois étaient faits implicitement, par référence aux principes généraux qui avaient présidé à l'élaboration des codes nationaux en ce qui concerne les *infractions*

(1) PÉLISSÉ DU RAUSAS, *op. cit.*, T. I p. 333.

punissables (1). Quant aux *pénalités*, il était expressément renvoyé aux lois nationales pour leur détermination.

Le régime applicable aux étrangers était donc bien simple : les infractions qu'ils commettaient en Egypte n'étaient pas censées être commises à l'étranger, mais étaient considérées exactement de la même façon que si elles étaient commises dans la métropole. Les peines qui leur étaient appliquées étaient également les mêmes que celles de la métropole.

Le pouvoir de poursuivre et d'instruire les infractions était confié au consul. Celui de juger les infractions les moins graves (délits) était confié au tribunal consulaire généralement composé du consul et de deux assesseurs choisis parmi les notables de la colonie. Le pouvoir de juger les infractions plus graves (crimes) était confié aux tribunaux de la métropole (2).

Les inconvénients qui découlaient de cet état de choses étaient multiples.

19. — Les étrangers avaient cessé au cours du xix^e siècle d'être parqués dans les fondiques où ils avaient mené durant les siècles précédents une vie pleine de labeur sous la surveillance étroite de leurs consuls.

Sortis de ces enceintes, ils se mêlèrent aux populations indigènes et eurent avec elles des points de contact de plus en plus nombreux ; les privilèges dont ils jouissaient se firent alors sentir d'une façon plus tangible ; le régime d'exception sous lequel ils vivaient frappa et irrita les esprits de l'époque.

(1) Une double exception devait être faite pour la législation anglaise qui d'une part renvoyait expressément et non implicitement aux infractions prévues pour la métropole et d'autre part créait par dérogation à ce qui précède un certain nombre d'infractions spéciales pour l'Empire Ottoman : les insultes envers une religion établie en Orient.

(2) Une autre exception devait être relevée en faveur de la législation anglaise qui organisa en 1873 un système de répression s'appliquant entièrement sur le territoire ottoman sans distinction entre les infractions graves et les infractions légères. La législation hellénique devait s'inspirer des mêmes principes.

L'œuvre de renaissance de Méhémet-Aly avait d'ailleurs attiré en Egypte, en même temps que des personnalités éminentes une foule d'aventuriers qui y trouvaient une vie facile précisément par le fait des immunités dont ils jouissaient.

C'est en ces termes que s'exprimait le préambule du Règlement de police de Mohamed-Said de 1857 (1) :

« Considérant que le nombre des étrangers s'accroît et tend constamment à s'accroître en Egypte ;

« Considérant qu'il résulte de cette affluence que notamment les villes du Caire et d'Alexandrie contiennent aujourd'hui une agglomération d'étrangers qui, formée des éléments les plus divers, s'est développée dans les conditions inhérentes à toute population nombreuse et par cela même fort mélangée ;

« Considérant qu'une réunion de faits récents démontre surabondamment que, si cette population étrangère se compose en très grande majorité de personnes recommandables, elle renferme aussi des individus dont la conduite ne peut, sans danger pour la sécurité publique, échapper à la surveillance de la police, et qu'il importe dès lors de fournir à l'autorité locale le moyen d'exercer avec fruit cette surveillance, etc... ».

Ces étrangers ne méritaient évidemment plus les faveurs qui avaient été octroyées à leurs prédécesseurs. Comme ils étaient beaucoup plus nombreux en Egypte que dans les autres provinces de l'Empire (80.000 environ rien qu'en Egypte) et que l'immunité dont ils jouissaient était plus complète que partout ailleurs, la réaction que cet état de choses provoqua fut particulièrement vive dans ce pays.

Le rapport de Nubar Pacha de 1867 dont nous parlerons dans le chapitre suivant exposait ce qui suit :

« La justice se trouve complètement abandonnée non aux institutions, mais à l'arbitraire des individus. La position du gouvernement n'est plus tenable lorsqu'on pense

(1) Voir *supra* n° 16.

que sa police est impuissante à réprimer les plus légères infractions, jusqu'à ne pouvoir exécuter les règlements de voirie ou ceux qui concernent le stationnement des voitures publiques ; car si tel consul est disposé, sur la demande de la police, à rappeler à l'ordre un cocher qui se refuse à stationner, tel autre traite l'affaire d'indifférente, quelquefois par cela seul que son collègue la trouve raisonnable ».

Le rapport de la commission française de 1867 (1) instituée pour examiner les propositions faites par Nubar Pacha pour réformer l'administration de la justice en Egypte ne put que reconnaître l'anomalie de cette situation : « Il est impossible de ne pas reconnaître que la situation exceptionnelle où se trouvent l'Egypte et les pays du Levant et de Barbarie permet d'y constater des faits regrettables ».

Ces faits regrettables étaient de deux sortes. Les uns découlaient de l'immunité de législation, les autres de l'immunité de juridiction.

20. — Les infractions commises par les étrangers en Egypte étaient, avons-nous dit, considérées exactement de la même façon que si elles avaient été commises sur le territoire national. Il en résultait que si les tribunaux consulaires respectaient la lettre, ils abandonnaient complètement l'esprit des textes qu'ils appliquaient (2).

Lorsque les lois nationales réprimaient la résistance et les outrages aux détenteurs de la force publique, la contrefaçon de la monnaie, les attentats contre le chef de l'Etat, elles n'avaient évidemment en vue que la protection des fonctionnaires nationaux, de la monnaie nationale et des autorités publiques des pays mêmes qui avaient édicté ces lois.

Lorsqu'il s'est agi de réprimer les infractions commises en Egypte par les étrangers contre les gendarmes égypt-

(1) Nous en reparlerons également dans le chapitre suivant.

(2) BLANCHARD, *op. cit.*, p. 932.

tiens, les tribunaux consulaires assimilèrent ces fonctionnaires aux détenteurs de la force publique métropolitaine et appliquèrent des textes qui n'étaient certes pas destinés à protéger la police égyptienne.

Lorsqu'un étranger avait contrefait en Egypte la monnaie égyptienne, ses tribunaux lui appliquaient soit les textes réprimant la contrefaçon de la monnaie nationale, soit les textes réprimant la contrefaçon, dans la métropole, d'une monnaie étrangère.

Si un attentat avait été commis en Egypte contre le chef de l'Etat, les tribunaux du délinquant auraient eu à appliquer soit les textes réprimant les attentats contre le souverain national soit les textes réprimant les rixes entre particuliers.

Il résultait en toute hypothèse de l'immunité législative dont jouissaient les étrangers en Egypte que les lois nationales devaient forcément être détournées de leur sens véritable afin de pouvoir réprimer les crimes et délits qui s'y commettaient car elles n'avaient pas été faites pour l'Egypte.

21. Autrement graves devaient être les inconvénients résultant de l'immunité juridictionnelle ; ils se résumaient dans ce fait que l'étranger en Egypte jouissait vis-à-vis des diverses juridictions tant indigènes qu'étrangères du droit de n'être jugé que par ses tribunaux nationaux.

Or il existait en Egypte à l'époque dix-sept consulats, ce qui, avec les tribunaux indigènes, formait un ensemble de dix-huit juridictions. De cette multiplicité de juridictions découla une multiplicité d'instructions pour peu que l'infraction eût été commise par un étranger avec la complicité d'autres étrangers ou d'indigènes. — d'où des longueurs et des pertes de temps.

L'organisation des tribunaux consulaires était d'ailleurs fort défectueuse ; le consul ne jugeait pas seul les délits, mais assisté de deux assesseurs. Des trois membres du tribunal le consul était souvent le seul, et encore, à avoir fait des études de droit. Ses moyens d'investigation pour

la recherche des crimes et délits étaient nuls ou extrêmement limités. Il était d'ailleurs très absorbé par les multiples charges de sa fonction et avait fort peu de temps à consacrer aux audiences. Quand il s'y mettait, il avait en face de lui un compatriote qu'il connaissait fort bien pour avoir été en maintes occasions en contact avec lui et il était difficile que son jugement fût exempt de partialité.

Certains consuls avaient en effet cette fâcheuse tendance à se constituer en protecteurs de leurs ressortissants même à l'audience, et il en résultait des verdicts d'une indulgence scandaleuse et même de fréquents dénis de justice.

Lorsqu'il s'agissait de crimes c'était une autre affaire. Il fallait expédier l'accusé à l'étranger pour être jugé par les tribunaux de la métropole. On n'avait pas les moyens ni le pouvoir d'y envoyer également des témoins et ceux-ci ne se souciaient guère d'abandonner leurs occupations durant un si long laps de temps. L'affaire venait devant des magistrats qui jugeaient sur une procédure écrite et en ne connaissant qu'imparfaitement l'affaire un accusé jouissait invariablement du bénéfice du doute.

Des sentences contradictoires étaient rendues. Il en résultait une véritable anarchie.

22. — En 1873, M. Beardsley, consul général des Etats-Unis en Egypte, écrivait à Washington (1) :

« Je ne pense pas qu'il faille réfléchir longuement sur les Consulats d'Egypte avant de dire qu'en général la justice n'est pas administrée dans leurs tribunaux. Des connaissances légales ne sont pas toujours exigées des candidats aux postes de consuls et d'ailleurs l'esprit le plus juridique se perdrait au milieu de seize codes différents. De plus, plusieurs consuls-généraux d'Egypte ne sont pas des nationaux des pays qu'ils représentent et ont une connaissance très imparfaite de leur loi. De cet état des choses

(1) BRINTON. *The American Participation in the Foundation of the Mixed Courts*, Livre d'Or, Alexandrie 1926, p. 73.

résulte un chaos légal et les tribunaux consulaires sont encombrés de milliers de cas qui par suite de conflits de juridictions, de décisions injustes, de manque de pouvoir exécutifs, etc., ne pourront jamais être liquidés, à moins qu'une réforme soit introduite ».

En parlant de réforme, M. Beardsley faisait allusion au projet que Nubar Pacha, le Premier Egyptien, avait présenté aux Puissances depuis 1867, et auquel nous arrivons.

CHAPITRE III

Premiers pourparlers relatifs à la Réforme judiciaire en matière pénale

a) Du rapport de Nubar Pacha de 1867 : 23. *Rappel des principes posés par les Capitulations ; extension abusive établie par la coutume.* — 24. *Des remèdes proposés : introduction de l'élément étranger dans l'administration de Nubar Pacha.*

b) Des travaux des commissions.

La commission française de 1867 : 26. *Objet et méthode de travail.* — 27. *Exposé de l'état de la juridiction en Egypte.* — 28. *Solution proposée par la commission.* — 29. *Mécontentement d'Ismail et de Nubar Pacha.* La commission internationale de 1869-1870 : 30. *Son rôle est essentiellement consultatif.* — 31. *Elle reconnaît le bien fondé des revendications égyptiennes.* — 32. *Les commissaires français estiment la réforme dangereuse en matière pénale.* — 33. *Des garanties offertes par le gouvernement égyptien.* — 34. *De la proposition tendant à fixer un intervalle d'un an entre la réforme civile et la réforme criminelle.*

La commission française de 1870 : 35. *Elle reconnaît les imperfections du régime mais refuse de confier aux nouveaux tribunaux la liberté et l'honneur de ses nationaux.*

La commission internationale de 1873 : 36. *Démarches de Nubar Pacha à Constantinople.* — 37. *Moyen terme proposé par le Khédive.* — 38. *Accord final des Puissances.*

BIBLIOGRAPHIE

- MEYER. *L'Egypte Contemporaine et les Capitulations*. Paris 1930.
- LAMBA. *De l'évolution de la condition juridique des Européens en Egypte*, Paris 1896.
- PÉLISSÉ DU RAUSAS. *Le régime des Capitulations dans l'Empire Ottoman*, Paris 1902-1905.
- MAUNOURY. *La Réforme Judiciaire en Egypte et les Capitulations*, Alexandrie 1874.
- BRINTON. *The American Participation in the Foundation of the Mixed Courts, Livre d'Or*, Alexandrie 1926.
- *The Mixed Courts of Egypt*, New Haven 1930.
- DE HERREROS. *Les Tribunaux Mixtes d'Egypte*, Alexandrie 1914.
- BORELLI. *La Législation égyptienne annotée*, T. I, Bruxelles, Paris, le Caire 1892.
- VAN DEN BOSCH. *Discours prononcé lors des fêtes du Cinquantenaire des Tribunaux de la Réforme, Livre d'Or*, Alexandrie 1926.
- *Procès-Verbaux de la Commission Internationale instituée pour l'examen des propositions du gouvernement égyptien tendant à réformer l'administration de la justice en Egypte*. Alexandrie 1870.
- PANGALO. *L'Age héroïque, Livre d'Or*, Alexandrie 1926.
- Note présentée en 1873 par Nubar Pacha sur l'attribution de la juridiction criminelle aux Tribunaux de la Réforme, Livre d'Or*, Alexandrie 1926.
- GELAT. *Répertoire annoté de la législation et de l'administration égyptiennes 1840-1908*, T. II, Alexandrie 1908.
-

CHAPITRE III

Premiers pourparlers relatifs à la Réforme judiciaire en matière pénale.

I

DU RAPPORT DE NUBAR PACHA DE 1867.

23. — Le 7 juillet 1867 Nubar Pacha, Ministre des Affaires Etrangères du Khédive Ismail et président du conseil des ministres du gouvernement égyptien adressait au Khédive un rapport sur le fonctionnement de la justice en Egypte et les réformes qu'il proposait d'y introduire.

Son rapport débutait par un rappel des principes posés par les Capitulations :

« ... En matière criminelle, disait-il, les Capitulations exigent qu'on distingue les crimes ou délits commis par un étranger au préjudice d'un étranger, de ceux commis au préjudice du sujet ottoman ou de l'Etat et elles stipulent que le droit de poursuite et la punition appartiendront, dans le premier cas, à l'ambassadeur ou consul dont relève l'étranger, et, dans le second cas seulement, à la juridiction des autorités locales. On voit par là que les étrangers dans l'Empire se trouvent soumis à une double juridiction : à la juridiction des consuls dans leurs affaires avec d'autres étrangers, et à la juridiction locale dans leurs affaires avec des sujets ottomans. Chacune de ces juridictions s'exerce dans toute sa plénitude ».

Puis, faisant allusion à la coutume qui avait étendu les

pouvoirs des consuls au delà des limites prescrites par les Capitulations, il continuait :

« La juridiction qui régit les Européens en Egypte et détermine leurs relations avec le Gouvernement ainsi qu'avec les habitants du pays, n'a plus pour base les Capitulations. De ces Capitulations, il n'existe que le nom ; elles ont été remplacées par une législation coutumière, arbitraire, résultat du caractère de chaque chef d'Agence ; législation basée sur des antécédents plus ou moins abusifs, que la force des choses, la pression d'un côté, le désir de faciliter l'établissement des étrangers de l'autre, ont introduite en Egypte, et qui laisse actuellement le Gouvernement sans force et la population sans justice régulière dans ses rapports avec les Européens. Cet état de choses ne profite à personne, pas plus aux intérêts généraux des Puissances qu'à la population honnête du pays, indigène ou étrangère ; il s'exerce au détriment du pays, au détriment du Gouvernement, à l'avantage de ceux qui se font un métier de l'exploiter. »

Et il conclut :

« La manière dont la justice s'exerce tend à démoraliser le pays : tous les efforts de Son Altesse seront brisés contre l'envahissement de cette démoralisation, et l'Arabe, forcé de voir l'Europe à travers l'Européen qui l'exploite, répugne au progrès de l'Occident et accuse le vice-roi et son gouvernement de faiblesse et d'erreur ».

Ainsi qu'on l'aura remarqué, Nubar Pacha se plaçait uniquement au point de vue des indigènes et du gouvernement égyptien. C'est à leur détriment que les Capitulations avaient été dénaturées. C'est à leur avantage que l'état des choses devait être réformé. Quel remède proposait-il ?

24. — Il ne préconisait même pas le retour pur et simple aux Capitulations, ce qui aurait donné compétence, pour statuer sur les litiges pendants entre étrangers et indigènes, aux tribunaux locaux existants. Mais désireux qu'il était d'enlever coûte que coûte aux tribu-

naux consulaires les litiges mixtes et d'obtenir pour cela l'assentiment des Puissances il proposait au Khédive de créer une troisième catégorie de tribunaux composés de magistrats étrangers et indigènes, interposés entre les tribunaux consulaires et les tribunaux locaux, et uniquement chargés de trancher les litiges mixtes :

« Votre Altesse a pensé que l'élément étranger doit entrer dans l'organisation de nos tribunaux. — On doit donc tenir compte de cet élément dans l'organisation des Tribunaux, et même, dans le principe, lui donner des garanties même superflues, afin de lui inspirer de la confiance et dans les hommes et dans le Gouvernement.

« Le principe est la séparation complète de la justice d'avec l'administration. La justice doit émaner du Gouvernement, mais non en dépendre : elle ne doit pas plus dépendre du Gouvernement que des Consuls.

« ... Les Européens, en s'établissant dans le pays, ont amené avec eux des usages nouveaux, des relations nouvelles. Un système mixte a commencé à s'introduire dans nos lois et dans nos Codes. Il faut conséquemment des hommes nouveaux pour appliquer ce nouveau système. Il faut que, pour l'administration de la justice, l'Egypte fasse ce qu'elle a déjà fait d'une manière si efficace pour son armée, ses chemins de fer, ses ingénieurs des ponts et chaussées, ses services de santé et d'hygiène. L'élément compétent, l'élément étranger a été introduit ; cet élément a servi à former l'élément indigène. Ce qui a été fait dans l'ordre matériel doit être fait dans l'ordre moral, c'est-à-dire l'organisation de la justice. La nécessité de ce système mixte s'est fait si vivement sentir que, depuis nombre d'années, les ambassades en ont demandé l'introduction à Constantinople. Il a été institué à Constantinople un tribunal mixte de commerce, où tous les procès commerciaux entre indigènes et Européens, soit demandeurs, soit défendeurs, sont également jugés. Il s'agit d'étendre ce système et de l'appliquer au civil et au criminel ».

Nubar Pacha proposait en conséquence de confier la

répression des *crimes* commis par des étrangers à des magistrats étrangers assistés d'un jury composé mi-partie d'étrangers et d'indigènes. Quant aux *délits* et *contraventions*, ils seraient jugés en première instance par des tribunaux mixtes composés de deux membres indigènes et deux membres étrangers ; l'appel se ferait à une Cour supérieure établie à Alexandrie et composée de trois membres indigènes et trois membres étrangers.

« Les Capitulations protègent d'une manière inviolable le domicile et la personne de l'étranger, rappelait Nubar Pacha. Il n'est pas question de porter atteinte à ce principe, Votre Altesse veut même le fortifier. Elle veut entourer l'Européen, accusé de crime, de plus de garanties que ne lui en accordent les Capitulations : au lieu d'un drogman muet, elle lui donne des juges pris en Europe et un jury mi-partie d'indigènes et d'européens. Si on demande plus de garanties, Votre Altesse les accordera. Le but de Votre Altesse est la protection du citoyen honnête, que l'impunité dont jouissent les coupables met de plus en plus en danger. Les cas d'infractions moins graves, ceux que la loi française nomme délits ou contraventions, seront soumis aux mêmes tribunaux mixtes. Dans tous les cas, l'appel se fera au tribunal supérieur établi à Alexandrie. Cette faculté d'appel présente toutes les garanties désirables ».

Quant aux codes à appliquer, Nubar Pacha proposait de confier leur élaboration à une commission internationale qui combinerait en les conciliant les dispositions des codes français avec la législation égyptienne et les lois des autres nations européennes.

25. — Le rapport de Nubar Pacha au Khédive fut communiqué aux Puissances et aussitôt après rendu public.

L'Angleterre approuva en termes généraux l'idée d'une réforme, mais précisa que « les puissances étrangères ont le droit d'attendre que le nouveau système, quel qu'il soit, qui serait inauguré en Egypte, donne ample sécurité à l'étranger plaidant devant le tribunal égyptien, contre une

appréhension quelconque de vénalité, d'ignorance et de fanatisme de ses juges. Elles ont le droit de s'attendre que la loi qui doit être appliquée à l'étranger, demandeur ou défendeur, soit claire et patente à tous » (1).

La Grèce répondit « qu'une modification si importante et touchant de si près les droits des étrangers en Egypte semblait être prématurée ».

Les autres puissances se montraient fort réservées.

Toutes les colonies étrangères du Caire et d'Alexandrie étaient hostiles au projet de réforme et, « pour employer le langage même des dépêches, il y a eu une véritable panique parmi les Européens, et l'inquiétude est allée jusqu'à l'effroi » (2).

Toutefois la France, dont la situation était prépondérante en Egypte, résolut de faire examiner le projet de Nubar Pacha par une commission qu'elle réunit la même année au ministère des affaires étrangères à Paris.

Cette commission fut suivie de trois autres qui se réunirent la première au Caire en 1869, la seconde à Paris en 1869-1870 et la troisième à Constantinople en 1873.

C'est à l'étude de ces diverses commissions, en tant qu'elles s'occupèrent des réformes à introduire dans l'administration de la justice en matière pénale, que la section suivante est consacrée.

II

DES TRAVAUX DES COMMISSIONS.

La commission française de 1867.

26. — Elle fut instituée à l'effet d'examiner les propositions faites par Nubar Pacha et de rechercher les amé-

(1) Dépêche de Lord Stanley au colonel Stanton.

(2) Voir dans PANGALO, *L'âge héroïque, Livre d'Or*, Alexandrie 1926, p. 67 en note, des extraits des pétitions présentées à leurs gouvernements respectifs par les colonies anglaise, française et italienne.

liorations que pouvait réclamer l'état des institutions judiciaires en Egypte.

Elle ne procéda pas à une enquête sur place mais elle étudia de nombreux documents et écouta des résidents français en Egypte de passage à Paris ainsi que Nubar Pacha lui-même.

Elle déclara avoir « procédé avec le plus grand soin à l'examen des propositions égyptiennes. Elle l'a fait sous l'empire d'une vive et juste sollicitude » pour les intérêts des nationaux français et du commerce européen, « auxquels sont intimement liés les intérêts et l'avenir de l'Egypte, mais en même temps avec cet esprit de justice et de bienveillante équité qui a toujours présidé aux relations de la France avec le Levant » et sans oublier que le rôle de la France en Orient « a toujours été d'encourager toutes les mesures de progrès » (1).

27. — Elle commença par exposer dans un rapport l'état de la juridiction en Egypte en matière criminelle et la compétence étendue que les consuls s'étaient attribuée.

Elle justifia cette extension de compétence par l'usage qui s'était établi dans ce sens, — par les articles 4 de la Capitulation de 1830 (Etats-Unis d'Amérique), 8 de la Capitulation de 1838 (Belgique) et 8 de la Capitulation de 1839 (Villes Hanséatiques) qui semblaient se référer précisément à cet usage (2), — et par le règlement de police de 1857 qui consacra la compétence des juridictions consulaires quelle que soit la nationalité de la victime (3).

Elle reconnut que la situation dans laquelle se trouvait l'Egypte permettait d'y constater des faits regrettables, mais elle les attribua aux « circonstances exceptionnelles

(1) BORELLI. *La législation égyptienne annotée*, Bruxelles, Paris, le Caire 1892, T. I p. XXVII, *Rapport présenté le 3 décembre 1867 au ministre des affaires étrangères de France, par la commission instituée à l'effet d'examiner les propositions faites par le Gouvernement Egyptien pour réformer l'administration de la justice en Egypte*.

(2) Voir *supra* n° 10 en note.

(3) Voir *supra* n° 16.

et transitoires » qui y ont amené « une population étrangère, dont le séjour accidentel ne peut servir de base aux relations durables d'Etat à Etat » et dont les conséquences fâcheuses, inévitables avec de pareilles agglomérations d'individus, touchaient par ailleurs très rarement les indigènes.

Elle défendit les consuls contre les vigoureuses attaques de Nubar : « la plupart des consuls ont toujours mis le plus grand empressement dans la poursuite des crimes dont la répression appartient en définitive, d'après la législation criminelle de la plupart des Etats, aux tribunaux de la métropole, et si certains faits sont restés impunis, la répression confiée à l'autorité égyptienne ne serait pas mieux assurée, à en juger par la manière dont elle use de son pouvoir à l'égard des indigènes ».

Et s'attaquant alors aux institutions du pays, elle continuait : « le vice-roi d'Egypte a un pouvoir sans limites. Il n'a d'autre règle que sa volonté, et cette volonté est sans limites. Tout plie et se courbe devant elle. Son autorité est tellement puissante et absolue, elle peut s'exercer d'une manière si directe et si arbitraire, qu'il est impossible d'attendre un fonctionnement satisfaisant d'une justice placée sous une pareille dépendance » (1).

Il n'était pas difficile de prévoir, en présence de telles prémisses, quelles seraient les conclusions de la commission : de fait, elle préconisa le maintien du *statu quo* en matière criminelle pour tout ce qui concerne le jugement des crimes et délits.

28. — L'attitude de Nubar Pacha ne fut peut-être pas tout à fait étrangère à cette décision. Il résulte en effet du rapport de la commission que le ministre d'Ismail non

(1) Cependant MAUNOURY, *op. cit.*, p. 61, fait remarquer que la question qui avait été posée à la commission était précisément de trouver un ensemble de garanties telles que la justice soit entièrement indépendante et que le vice-roi, si intéressé qu'on le suppose dans les procès, ne puisse exercer aucune pression sur les magistrats. Or cette question n'avait même pas été abordée par la commission.

seulement n'insista pas sur l'introduction immédiate de la réforme en matière criminelle et délictuelle mais se montra même disposé à ajourner la question jusqu'au jour où les nouveaux tribunaux civils sur lesquels les tribunaux criminels devaient être calqués auraient fait leurs preuves.

Il se peut cependant que ce soit à son corps défendant que, sentant devant lui une commission hostile, Nubar ait été obligé malgré les nouvelles concessions auxquelles il avait consenti devant la commission (1), de renoncer à la répression des crimes et délits ; il insista énergiquement toutefois pour que dès lors une action large et directe fût donnée au gouvernement local pour réprimer les contraventions et régulariser ainsi le service de la police.

Quoi qu'il en soit le rapport conclut : « Que l'expérience que l'on tente réussisse, que les tribunaux égyptiens rendent bonne justice, à coup sûr l'Europe n'hésitera pas à augmenter leur compétence, et à se dessaisir d'une nouvelle part de ses privilèges pour les restituer à un gouvernement qui aurait fait un aussi heureux usage de son autorité.

« Alors aussi pourront être examinées les diverses propositions faites par l'Egypte relativement à la justice criminelle ; car, pour le moment, de son propre aveu, tout ce qui touche au jugement des crimes et délits doit être ajourné. Les explications fournies dans le cours de cet exposé dispensent la commission d'entrer ici dans des détails ; mais elle tient à constater que l'inconvénient réel qui résulte du morcellement des juridictions a son correctif dans une institution dont il serait à désirer qu'on se servît davantage. Nous voulons parler du tribunal consulaire arbitral, auquel a été conféré le droit d'expulsion contre les étrangers et qui peut toujours remédier, en pareille matière, à l'incurie de certains consulats (2).

(1) Elles consistaient à faire une plus large part à l'élément européen dans la composition des tribunaux et à lui donner même la majorité.

(2) Aux termes d'une délibération du 28 avril 1866 entre le ministre des affaires étrangères égyptien et les représentants du corps consulaire

« En dehors de ce point, notre seule préoccupation a dû être de renforcer l'action de la police égyptienne, et, dans ce but, nous n'hésitons pas à conseiller d'attribuer au juge local la connaissance des simples contraventions définies par le code pénal promulgué en Turquie (1). Il suffirait de s'y reporter. Le jugement pourrait en être confié à une délégation de deux juges faite par le tribunal, l'un remplissant les fonctions de juge, l'autre de ministère public. Toutefois, comme la plupart des contraventions à réprimer résulteraient d'infractions à des règlements de police locale, il serait indispensable que, préalablement à leur mise en vigueur, ils fussent portés à la connaissance des consuls par les soins de l'autorité égyptienne ».

29. — Le rapport de la commission française ne pouvait satisfaire Ismail et Nubar Pacha. « La déception fut également profonde chez le Khédive et chez son ministre; et celui-ci, dans ses lettres, ne chercha pas à dissimuler sa mauvaise humeur ; certainement, si en ce temps-là le mot « sabotage » eût existé, ne doutons pas qu'il s'en fût servi pour qualifier les conclusions de la commission » (2).

Peut-être si Nubar Pacha avait obtenu pleine satisfaction en matière civile, se serait-il contenté provisoirement

il a été décidé que dans le cas où il y aurait lieu d'expulser un étranger le gouvernement s'entendrait avec le consul compétent ; s'il y avait désaccord, la difficulté serait soumise à un comité du corps consulaire qui trancherait la difficulté en jugeant de l'opportunité de la mesure. Voir le texte de cette délibération dans LAMBA, *op. cit.*, p. 51 en note.

(1) La Porte avait fait traduire une partie des lois françaises, espérant donner ainsi satisfaction à la majeure partie de la colonie étrangère, qui, d'après les usages suivait ces lois. Elle avait cependant introduit dans les textes français des modifications que lui indiquaient des usages, quelques autres lois européennes, et sur certains points le droit musulman lui-même. C'est ainsi qu'avait été composé le code pénal publié en 1856 ; c'était celui qui s'écartait le plus des lois françaises.

(2) Discours de M. le Procureur Général VAN DEN BOSCH lors des fêtes du Cinquantenaire des Tribunaux de la Réforme. *Livre d'Or*, Alexandrie 1926, p. 481.

des quelques avantages arrachés en matière de police. Mais même en matière civile son projet avait été « saboté », les tribunaux civils ne devant être institués, d'après la commission, qu'avec une compétence très limitée. Il décida par conséquent le Khédive à convoquer une commission *internationale* cette fois, au Caire, à l'occasion des fêtes de l'inauguration du Canal de Suez ; il l'institua en commission d'appel, en quelque sorte, de la commission française de 1867 et en profita pour réclamer de nouveau compétence intégrale pour ses tribunaux en matière criminelle. Il espérait que le climat de l'Egypte, la magnificence du Khédive, les dissensions inhérentes à toute commission internationale lui seraient de précieux auxiliaires.

Les événements démontrèrent qu'il n'avait pas eu tout à fait tort.

La commission internationale de 1869-1870.

30. — La commission se réunit au Caire en octobre 1869 ; elle siégea jusqu'en janvier 1870.

La Porte manifesta quelques appréhensions lorsqu'elle eut vent des intentions de Nubar. Elle s'imagina que l'on voulait bouleverser le régime des Capitulations en Egypte et conclure un accord en son absence. Le ministre des affaires étrangères de France chargea aussitôt son ambassadeur à Constantinople de calmer les craintes du Sultan en faisant ressortir que ce qui était en jeu ce n'était pas les Capitulations, mais plutôt les *usages* qui s'étaient établis en Egypte et que d'ailleurs le but unique de l'enquête était « d'examiner les observations présentées par le Vice-Roi, de reconnaître si les abus de la juridiction consulaire sont tels que l'affirme le gouvernement égyptien, s'ils font réellement obstacle à l'organisation d'une bonne justice, et si le Vice-Roi, en nous demandant de renoncer à quelques-uns des privilèges assurés à nos consuls en dehors des Capitulations, est en état de constituer des tri-

bunaux offrant de suffisantes garanties pour nos nationaux » (1).

En d'autres termes le rôle de cette commission devait être essentiellement consultatif.

Elle devait prendre pour base de discussion le rapport de la commission française du 3 décembre 1867. Mais alors que le gouvernement français donnait des instructions formelles à ses délégués de considérer le rapport de 1867 comme étant « *une limite qu'on ne saurait dépasser sans compromettre également les intérêts européens engagés en Egypte, et ceux de l'Egypte elle-même* » (2), — les autres puissances en général et l'Angleterre en particulier sans désavouer le rapport de la commission française, adhéraient à l'idée « d'une commission internationale qui devait prendre dans ses délibérations, les conclusions françaises comme un *minimum* » (3).

En fait, liés étroitement par les instructions de leur gouvernement, les commissaires français furent contraires à toute attribution de compétence délictuelle ou criminelle aux nouveaux tribunaux.

31. — Nubar exposa de nouveau aux membres de la commission les griefs du gouvernement égyptien contre le régime pénal en vigueur en Egypte et l'impuissance dans laquelle il se trouvait de faire régner l'ordre.

La commission fut unanime à reconnaître le bien-fondé des revendications égyptiennes. Elle « n'a pu méconnaître les inconvénients graves que présentait l'organisation judiciaire de l'Egypte en matière pénale. Il résulte de l'ensemble de ses impressions, qu'en présence de la mul-

(1) Lettre du ministre des affaires étrangères à M. Bourée, ambassadeur de France à Constantinople, datée de Paris, 12 août 1869, BORELLI, *op. cit.*, p. LXIII.

(2) Lettre du ministre des affaires étrangères à MM. Tricou et Pietri, commissaires du Gouvernement de l'empereur à Alexandrie, datée de Paris, 16 octobre 1869, BORELLI, *op. cit.*, p. LXV.

(3) Discours de M. le Procureur Général VAN DEN BOSCH lors des fêtes du Cinquantenaire des Tribunaux de la Réforme, *op. cit.*, p. 485.

tiplicité des juridictions, il n'y a pas de sûreté dans la répression ; que des criminels avérés jouissent de l'impunité, et que la peine n'est ni prompte ni exemplaire » (1).

A tel point que certains membres estimèrent que la réforme en matière criminelle était plus importante même que la réforme en matière civile.

C'est ainsi qu'à la séance du 29 décembre 1869 (2) :

« M. de Schreiner (Autriche-Hongrie) croit que la réforme en matière pénale est plus dans l'intérêt des européens que la réforme en matière civile.

« ... M. Giaccone (Italie) est prêt à entrer dans la discussion ; il a déjà déclaré que les commissaires italiens pensaient que la réforme en matière de répression était immédiatement nécessaire.

« ... M. Giaccone continuant, dit que la réforme de la justice civile est impossible à réaliser, si on ne réforme pas en même temps la justice pénale.

« ... M. Hale (Amérique) est d'avis que c'est surtout en matière criminelle que l'unification de juridiction est nécessaire ».

Tout semblait donc aller pour le mieux. C'est avec sérénité que Nubar Pacha proposa aux membres de la commission « de confier aux nouveaux tribunaux la répression des simples contraventions, et l'instruction des crimes et délits commis en Egypte par toutes personnes *indigènes et étrangères*, et de déférer l'appréciation de ces crimes et délits à un jury, sur le verdict duquel le tribunal et la cour, suivant les cas, prononceraient les peines ».

32. — Il fut reconnu généralement par les membres de la commission que le principal inconvénient de l'anarchie

(1) BORELLI, *op. cit.*, p. LXVIII, *Rapport de la commission internationale réunie au Caire pour l'examen des réformes proposées par le gouvernement égyptien dans l'administration de la justice en Egypte.*

(2) *Procès-Verbaux de la Commission Internationale*, Alexandrie 1870, p. 151.

pénale provenait de la multiplicité des juridictions en Egypte.

Les représentants de l'Angleterre furent d'avis qu'une juridiction criminelle unique était admissible pourvu que le code pénal et la procédure à suivre offrissent des garanties suffisantes (1).

Ceux de l'Italie firent remarquer que tout le monde étant d'accord pour attribuer aux nouveaux tribunaux pleine compétence en matière de contraventions, c'était surtout sur l'extension de compétence de ces tribunaux en matière délictuelle et criminelle que la discussion devait porter :

« Par une bonne administration de la justice pénale, on doit se proposer un double but.

« Sauvegarder la société au moyen d'une répression prompte et exemplaire.

« Donner aux intérêts de la victime une juste satisfaction.

« On n'obtient pas en Egypte ce double but avec le système existant.

« Les coupables sont emmenés au dehors, ils sont jugés au milieu d'une société qu'ils n'ont point outragée, ils ne sont point frappés et ne subissent pas leur peine en Egypte ; on peut être assuré que c'est là une des causes de la fréquence des crimes.

« D'un autre côté il n'est pas donné une satisfaction suffisante à la partie offensée.

« On croit généralement, en effet, lorsqu'on envoie les accusés au dehors, qu'on les fait partir pour les soustraire à toute peine.

« ... Mais il faut aller plus loin, à un autre point de vue, c'est-à-dire au point de vue de l'intérêt de l'accusé, le système actuel manque de garanties.

« Le consulat doit faire une procédure écrite, et il l'envoie avec l'accusé au Tribunal qui doit le juger.

(1) Procès-Verbal de la séance du 29 décembre 1869.

« Or, en Europe, l'instruction écrite a partout été condamnée.

« ... Devant une Cour siégeant en Egypte avec des jurés du pays, on obtiendrait toutes les garanties voulues.

« ... Les commissaires italiens sont donc prêts à accepter l'unification de la justice en matière pénale (1) ».

Les représentants de l'Allemagne déclarèrent que tous les consuls savaient bien que les européens condamnés pour crimes commis en Egypte étaient punis ; mais la peine n'était pas exemplaire parce qu'elle n'était pas subie sur place ; et, de plus, on ne croyait pas en Egypte qu'ils étaient punis :

« Les consuls sont obligés d'envoyer une instruction écrite, et il est arrivé quelquefois qu'un criminel avéré, un assassin même, dont la culpabilité n'aurait pas été douteuse s'il avait été jugé ici, a été acquitté faute de preuves (1). »

Conformément cependant aux instructions qu'ils avaient reçues, les commissaires français ne purent approuver le point de vue de leurs collègues. D'après eux « rien n'alarmerait autant la Colonie européenne, que si on lui disait qu'elle doit être jugée par les Tribunaux du pays en matière correctionnelle et criminelle.

« Au surplus, il s'agit de toucher aux Capitulations, et les commissaires français l'ont déjà déclaré, ils ne veulent pas entrer dans le fond de la question.

« La matière est trop grave, il ne s'agit pas d'intérêts pécuniaires, il s'agit de la vie, de la liberté, et de l'honneur ».

Ils étaient pleinement d'accord pour attribuer aux tribunaux qui allaient être constitués en matière civile et commerciale le pouvoir de réprimer les contraventions commises par les étrangers en Egypte mais ils se refusèrent à admettre leur compétence en matière de crimes et délits :

(1) Procès-verbal de la séance du 29 décembre 1869.

« Il semble nécessaire d'attendre les résultats de cette expérience en matière civile et commerciale, pour examiner l'opportunité d'une modification relativement à la poursuite et à la répression des crimes et des délits commis par des étrangers (1) ».

On se dirigeait directement vers un ajournement de la question.

33. — Nubar Pacha ne voulait cependant pas s'avouer vaincu.

Il tint quand même à exposer à la commission les garanties que le Gouvernement égyptien offrait aux Puissances.

Officiellement il déclara que c'était afin qu'il pût puiser, dans les opinions qui se produiront, des renseignements pour la rédaction du code pénal et du code de procédure criminelle.

Au fond il pensait peut-être pouvoir, avec l'appui des membres favorables à son projet, forcer la main aux commissaires français.

Voici ce qu'il proposait :

« La découverte, la dénonciation et la poursuite appartiendront au Ministère Public.

« Mais le Ministère Public n'aura que le droit de demander au Tribunal les mesures qu'il jugera utiles. Il ne pourra ordonner l'arrestation qu'en cas de flagrant délit, et à charge de déférer l'inculpé, dans les 24 heures, au juge d'instruction.

« L'information appartiendra au juge d'instruction qui sera inamovible et indépendant, sous le contrôle du Tribunal qui, pour activer la marche des affaires, se fera rendre compte à des délais très rapprochés, des poursuites en cours d'instruction.

« L'arrestation ne sera autorisée que dans des cas graves.

« Le Tribunal que vous venez d'entourer de toutes les garanties désirables jugera seul si les présomptions qui

(1) Procès-verbal de la séance du 15 décembre 1869.

résulteront de l'instruction autorisent le renvoi de l'inculpé devant ses juges.

« La défense sera assurée par le droit donné à la partie poursuivie de faire entendre tous les témoins qu'elle désignera et d'être confrontée avec eux.

« Enfin l'accusé sera jugé par ses pairs, c'est-à-dire par un jury dont le code de procédure criminelle déterminera la composition, et qu'il mettra à l'abri du soupçon par un large système de récusation (1) ».

Les contraventions seraient jugées par les tribunaux de première instance ou par un juge délégué par eux.

Les délits par les tribunaux de première instance également (deux juges étrangers et un juge indigène) mais sur le verdict d'un jury, composé d'européens et d'indigènes en nombre égal.

Les crimes par une cour d'assises (composée de trois conseillers à la cour d'appel) avec l'assistance d'un jury mi-partie européen, mi-partie indigène.

34. — La discussion qui suivit l'exposé du projet du gouvernement égyptien ne fut pas bien animée (2).

Les commissaires français étaient toujours hostiles à ce projet et avaient déclaré n'assister à l'exposé de Nubar qu'à titre purement doctrinal et sous toutes réserves, pour donner des renseignements non pas au gouvernement égyptien mais à leur propre gouvernement.

Les commissaires autrichiens tout en reconnaissant la nécessité d'une réforme estimaient cependant qu'il était trop tôt pour l'appliquer immédiatement.

Tout le monde demandait que fussent présentés un code

(1) Procès-verbal de la séance du 29 décembre 1869.

(2) Elle peut se résumer en quelques mots : les commissaires italiens proposèrent que les contraventions commises par un étranger soient jugées par un membre étranger du tribunal et que dans le cas d'un délit ou d'un crime commis par un étranger le jury soit entièrement composé d'étrangers ; seulement si la victime était un indigène le jury ne pourrait pas comprendre des jurés de la même nationalité que l'accusé.

pénal et un code de procédure criminelle avant de se prononcer définitivement sur la question.

D'un autre côté, Nubar Pacha, les commissaires italiens et les commissaires allemands insistaient pour que la réforme fût accomplie immédiatement et en même temps que la réforme civile.

Pour concilier tout le monde les commissaires anglais firent la proposition suivante :

« L'étendue des réformes embrassées par le projet dans sa partie criminelle, et le défaut de connexité nécessaire entre les divisions criminelle et civile du projet général, peuvent décider quelques gouvernements à adopter plus promptement le projet dans la partie qui concerne les matières civiles.

« En conséquence, nous proposons que les tribunaux jugeant en matière civile et commerciale soient mis en vigueur avant l'institution et l'entrée en fonctions des tribunaux criminels.

« Nous proposons qu'il y ait un an d'intervalle entre l'institution des tribunaux civils et l'institution des tribunaux criminels.

« Nous exceptons les cas de contraventions et de délits minimes, pour lesquels on pourra procéder comme il est proposé au projet.

« Si cette proposition entrerait dans les vues du gouvernement égyptien, la commission pourrait suspendre son travail sur la partie criminelle qui resterait dans les termes dans lesquels elle est conçue au projet, en exprimant son opinion que chaque gouvernement devra considérer la procédure criminelle comme une proposition séparée, qui doit être ensuite adaptée et perfectionnée (1) ».

Les membres de la commission se rallièrent à la proposition anglaise et c'est là-dessus que tout le monde se sépara.

Cependant le gouvernement français estima que l'on s'était trop avancé en s'engageant d'ores et déjà à faire

(1) Procès-verbal de la séance du 5 janvier 1870.

introduire la réforme pénale un an après la réforme civile.

Il institua une nouvelle commission au ministère des affaires étrangères à Paris et la chargea d'examiner jusqu'à quel point on pouvait se conformer aux conclusions de la commission internationale.

La commission française de 1870.

35. — Composée en partie des mêmes membres qui avaient pris part aux réunions de la commission française de 1867, la nouvelle commission ne pouvait par la force des choses aboutir à des conclusions foncièrement différentes.

Elle eut beau reconnaître en principe que « l'organisation actuelle de la justice en Egypte présente des inconvénients et des imperfections qui ne permettent pas, quelle que soit la difficulté de modifier l'état actuel des choses, de repousser l'offre que fait le gouvernement égyptien aux puissances étrangères d'y apporter des améliorations avec leur concours (1) », en fait elle estima dangereux de confier à des tribunaux qui n'avaient pas encore fait leurs preuves la liberté et l'honneur de ses nationaux.

Elle approuva, de même que l'avaient fait les commissions précédentes, l'attribution aux nouveaux tribunaux du pouvoir de réprimer les contraventions commises par les étrangers en Egypte mais elle écarta purement et simplement la proposition aux termes de laquelle la réforme en matière délictuelle et criminelle devait suivre à un intervalle quelconque, l'institution des nouveaux tribunaux en matière civile et commerciale.

D'ailleurs même en ce qui concerne la réforme en matière civile, la condition *sine qua non* de l'adhésion de la France à la réforme était la réserve formelle du droit de revenir au *statu quo ante* si après une expérience de cinq

(1) MAUNOURY, *op. cit.*, p. 124.

années la nouvelle juridiction n'avait pas donné des résultats satisfaisants.

Nubar Pacha, qui était arrivé à Paris juste à temps pour assister à la dernière réunion de la commission, avait tout d'abord refusé d'accepter les conclusions auxquelles elle avait abouti tant en matière civile et commerciale qu'en matière pénale.

Le différend s'aplanit grâce à l'intervention d'Emile Olivier, ministre des affaires étrangères, ami personnel du Khédive Ismail et de Nubar Pacha. Il proposa une transaction aux termes de laquelle certaines concessions seraient faites par la commission en matière civile et commerciale (1) mais de son côté Nubar Pacha ne s'opposerait pas au « projet français » en ce qui concerne la matière pénale.

On arriva de la sorte à un compromis lequel, présenté aux divers cabinets européens, était approuvé par eux et allait être définitivement accepté par toutes les puissances lorsque la guerre franco-allemande vint interrompre les négociations en cours.

Celles-ci ne furent reprises qu'en 1872. Nubar Pacha en profita avec une ténacité inlassable pour réclamer de nouveau la compétence pénale pour les nouveaux tribunaux.

La commission internationale de 1873.

36. — Il fallait tout d'abord calmer les susceptibilités de la Porte fortement éveillées par les négociations menées directement entre l'Egypte et l'Europe. La Porte craignait en outre que l'Egypte, enhardie par le succès éventuel de ses démarches, s'arrogeât plus tard le droit de conclure avec les Puissances des traités politiques et en profitât pour rejeter les derniers liens qui la rattachaient au Sultan.

(1) Elles consistaient à donner compétence aux nouveaux tribunaux pour trancher les litiges non seulement entre étrangers et indigènes mais aussi entre étrangers de nationalités différentes.

Le Khédivé ordonna donc à Nubar Pacha de reprendre à Constantinople les négociations avec les Puissances et d'essayer d'obtenir de la Porte son adhésion au projet de la réforme. Les démarches de Nubar auprès du Sultan réussirent pleinement et aboutirent au firman du 8 juin 1873 aux termes duquel il était accordé au Khédivé le droit « de renouveler et contracter sans porter atteinte aux traités politiques de la Sublime-Porte, des conventions avec les Agents des puissances étrangères pour les douanes et le commerce et pour toutes relations qui concernent les étrangers, et toutes les affaires intérieures et autres du pays, et cela dans le but de développer le commerce et l'industrie et de régler la police des étrangers ainsi que leur situation et tous leurs rapports avec le gouvernement et la population » (1).

Puis conformément aux instructions reçues d'Ismail, Nubar se tourne vers les représentants de Puissances auprès de la Porte et tandis que le Khédivé tâte le terrain au Caire, son ministre insiste à Constantinople pour que les nouveaux tribunaux aient pleine compétence en matière pénale.

« J'ai vu ici presque tous les Agents étrangers, écrivait le Khédivé à Nubar le 18 septembre 1872 (2), et je me suis longuement entretenu avec eux, leur faisant bien comprendre que c'était par mon ordre expres que vous aviez soumis aux Puissances la juridiction criminelle ; que votre idée était d'établir d'abord les Tribunaux civils, mais que pour moi cette combinaison était boîteuse et que la coexistence de la juridiction civile et de la juridiction criminelle était une nécessité pratique ». Et le souverain allait jusqu'à ajouter que plutôt que de renoncer à la compétence pénale, sans laquelle « les Tribunaux civils ne pouvaient avoir aucune autorité », il préférerait se résigner au *statu quo*.

(1) GELAT. *Répertoire annoté de la législation et de l'administration égyptiennes 1840-1908*, Alexandrie 1908, T. II p. 487.

(2) Discours de M. le Procureur Général VAN DEN BOSCH lors des fêtes du Cinquantenaire des Tribunaux de la Réforme, *op. cit.*, p. 491.

Nubar multiplia ses démarches auprès des représentants étrangers et leur exposa le danger qu'il y aurait à créer un antagonisme entre deux corps de tribunaux chargés les uns d'administrer la justice civile et les autres la justice criminelle et le désarroi dans lequel serait plongée la population en présence des sentences contradictoires qui pourraient en émaner.

Il avait fait même rédiger un projet de code pénal et de code d'instruction criminelle calqués sur les codes français et qui, dans son esprit, devaient rallier les suffrages de toutes les Puissances.

Mais la France s'opposait d'une manière irréductible à toute extension de compétence pénale aux nouveaux tribunaux comme contraire aux Capitulations. Elle craignait aussi de créer des précédents dont les autres pays soumis aux Capitulations voudraient se prévaloir.

La situation semblait être sans issue lorsque le Khédive Ismail proposa une solution transactionnelle.

37. — Il consentait à ce que l'attribution de la compétence pénale fût remise à un délai de 18 mois au cours duquel on tâcherait de se mettre d'accord sur les détails. Mais il déclarait indispensable que, tout au moins, certains crimes et certains délits fussent immédiatement attribués aux nouveaux tribunaux : c'était ceux qui étaient les plus susceptibles d'entraver la bonne marche de la nouvelle juridiction.

On voulait procéder à une expérience en matière civile mais encore fallait-il que l'essai puisse se faire loyalement et que les nouveaux tribunaux puissent se défendre avec efficacité contre l'hostilité de tous ceux qui les environnaient.

« Il faut donc reconnaître que la juridiction locale doit avoir le droit de statuer sur les crimes et délits commis contre les magistrats et les officiers de justice dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, car il ne pouvait pas être admissible que les tribunaux ou

leurs membres fussent obligés d'aller demander à une juridiction étrangère de les faire respecter.

« La juridiction locale doit aussi être seule compétente pour juger les poursuites intentées contre les magistrats et les officiers de justice, à raison de crimes et délits qu'ils seraient accusés d'avoir commis dans l'exercice de leurs fonctions, car personne ne pourrait prétendre que ces derniers fussent obligés de rendre compte devant un tribunal étranger de leur conduite comme magistrats et officiers de justice.

« Enfin, il est nécessaire que les tribunaux égyptiens soient armés de la compétence nécessaire pour réprimer les crimes et délits commis dans le but d'empêcher l'exécution des sentences qu'ils sont seuls chargés de faire exécuter ; car, à moins de réduire toute la réforme civile à une lettre morte, le plaideur qui aura obtenu une sentence contre son débiteur devant les nouveaux tribunaux ne peut pas, si ce dernier s'oppose à l'exécution de cette sentence par la fraude ou la violence, être contraint d'aller demander justice à un tribunal étranger ou à une cour siégeant hors du pays, et qui pourrait, par sa décision, infirmer, non seulement quant à son effet, mais même dans ses appréciations la sentence prononcée par le tribunal égyptien » (1).

Le Khédive insistait par conséquent pour que tout au moins ces catégories bien déterminées de crimes et délits puissent être réprimées par les nouveaux tribunaux et il était bien décidé cette fois à laisser s'écrouler toute réforme plutôt que de céder sur ce point. C'est ainsi qu'il écrivait le 22 octobre 1872 à Nubar de faire savoir à l'ambassadeur de Russie (2) « *comme l'expression de sa détermination inébranlable* (et ces mots sont soulignés) qu'il préférerait le retour à l'exécution stricte des traités plutôt que de consentir à l'installation des Tribunaux dans

(1) MAUNOURY, *op. cit.*, p. 132.

(2) Discours de M. le Procureur Général VAN DEN BOSCH lors des fêtes du Cinquantenaire des Tribunaux de la Réforme, *op. cit.*, p. 493.

des conditions qui n'assureraient pas leur vitalité et qui nous donneraient la responsabilité de l'exécution des sentences, sans nous donner en même temps le moyen de les faire exécuter ».

Les Puissances se rendant compte de la justesse de la réclamation d'Ismail firent droit à sa demande (1). Elles décidèrent qu'une commission internationale se réunirait à Constantinople pour discuter les questions de détail.

La mission de cette commission fut précisée au cours d'une réunion diplomatique du 4-16 novembre 1876 ; il fut décidé qu'elle examinerait les deux points suivants :

« 1° Les garanties dont le gouvernement égyptien offre d'entourer l'exercice du droit qui serait accordé à la nouvelle juridiction égyptienne de connaître des crimes et délits commis contre les magistrats et officiers de justice dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, et contre l'exécution des sentences, et des crimes et délits imputés à ces magistrats et officiers de justice dans l'exercice de leurs fonctions.

« 2° La définition de la nature et des différentes catégories de ces crimes et délits, ainsi que des peines qu'ils entraînent » (2).

38. — La commission siégea à Constantinople du 11 janvier au 15 février 1873 et, après avoir entendu à plusieurs reprises Nubar Pacha, — qui avait exposé aux membres de la commission les garanties offertes par l'Egypte et la liste des crimes et délits qu'elle se proposait de soumettre à la juridiction des nouveaux tribunaux, — présenta un rapport accepté dans son entier par le gouvernement égyptien.

Les conclusions de la commission furent reproduites intégralement dans le projet du Règlement d'Organisation

(1) De son côté et sur les instances de l'Ambassadeur de Russie, le Khédive avait renoncé à sa proposition d'attribuer dans un délai de 18 mois pleine compétence pénale aux nouveaux tribunaux.

(2) MAUNOURY, *op. cit.*, p. 135.

Judiciaire pour les procès mixtes en Egypte que Nubar Pacha adressa aux représentants des Puissances le 24 février 1873 et qui fut adopté par elles. C'est ce Règlement qui détermine encore à l'heure actuelle la compétence pénale des Tribunaux de la Réforme (1).

Il ne fut pas d'ailleurs accepté sans réserves par les Puissances.

C'est ainsi que le rapport de la commission de 1873 et à sa suite le projet de Règlement d'Organisation Judiciaire prévoyaient que parmi les crimes et délits commis contre l'exécution des sentences et des mandats de justice seraient compris « les accusations, en tant qu'elles concernent le failli exclusivement, pour faits caractéristiques de la banqueroute frauduleuse commis par lui après la signification ou l'affiche du jugement déclaratif de faillite, en détournant ou dissimulant une partie de son actif au préjudice de la masse des créanciers, en détournant ou détruisant ses livres dans le but de commettre ce détournement ou cette dissimulation d'actif, ou en se reconnaissant ou se faisant reconnaître, dans le même but, débiteur de sommes qu'il ne devait pas réellement » (2).

Cependant, aux termes de l'accord franco-égyptien du 25 septembre 1874 (3) auquel toutes les puissances se sont référées par la suite, il était convenu que les accusations de banqueroute frauduleuse dont s'agit ne seraient pas de la compétence des nouveaux tribunaux et continueraient, comme par le passé, à être de la compétence de la juridiction de l'inculpé.

D'autre part une déclaration du ministre des affaires étrangères de France en date du 25 octobre 1875 transmise

(1) Pour ne pas nous exposer à des redites, nous réservons l'étude du Règlement d'Organisation Judiciaire et par conséquent du rapport de 1873 qui en constitue l'exposé des motifs pour le chapitre suivant.

(2) La déclaration en état de faillite d'un individu ayant pour résultat d'affecter toutes ses activités au paiement de ses créanciers, il en résultait que tout détournement de son actif après le jugement déclaratif de faillite constituait un délit commis contre l'exécution de la sentence.

(3) BORELLI, *op. cit.*, p. CIX.

le 10 novembre suivant au gouvernement égyptien spécifiait que hors les cas expressément déterminés les consuls continueraient d'exercer la même juridiction que par le passé, — que « les Capitulations, telles qu'elles ont été appliquées jusqu'ici en Egypte, demeurent la loi absolue des rapports entre le gouvernement égyptien et les étrangers, à l'exception des dérogations partielles et explicites formellement consenties à titre d'essai par le Gouvernement français et qui portent principalement sur les usages particuliers à l'Egypte. Au cas où, conformément aux prévisions du deuxième paragraphe de l'article 10 du Règlement organique, les puissances jugeraient qu'il y a lieu de retirer leur approbation au nouvel ordre de choses, il demeure entendu, en ce qui nous touche, que le régime actuel, n'étant que temporairement suspendu, reprendrait son caractère obligatoire et que la juridiction des consuls, telle qu'elle s'exerce aujourd'hui, revivrait dans sa plénitude, sauf conventions contraires à débattre ultérieurement » (1), — et enfin que le gouvernement français se réservait le droit de revenir au régime actuel sans attendre la fin de la période quinquennale d'essai.

Solennellement inaugurés le 28 juin 1875 en présence des magistrats égyptiens et des magistrats européens nommés avec l'assentiment de leurs gouvernements (2) les tribunaux de la réforme commencèrent en fait à fonctionner le 1^{er} février suivant.

Il nous reste à examiner quelle fut la compétence pénale qu'on attribua finalement aux nouveaux tribunaux en matière criminelle et délictuelle.

(1) BORELLI, *op. cit.*, p. CXII.

(2) Il n'y manquait que les magistrats français, l'Assemblée nationale n'ayant pas encore à cette date approuvé l'institution des nouveaux tribunaux. Le rapport de la commission instituée par elle pour examiner le projet de loi présenté par le gouvernement français y était d'ailleurs hostile. Mais forcée par les événements et menacée de voir la réforme s'accomplir malgré elle, l'Assemblée votait le 17 décembre 1875 à une forte majorité le projet du gouvernement.

CHAPITRE IV

Compétence pénale limitée des Tribunaux de la Réforme.

39. *Des tendances restrictives de la commission de 1873.* — 40. *Des crimes et délits commis directement contre les magistrats, jurés et officiers de justice.* — 41. *Des crimes et délits commis directement contre l'exécution des sentences et des mandats de justice.* — 42. *Des crimes et délits imputés aux juges, jurés et officiers de justice.* — 43. *Du code pénal et du code d'instruction criminelle égyptiens.* — 44. *De la composition des nouveaux tribunaux correctionnels.* — 45. *Des règlements des conflits de juridiction.*

BIBLIOGRAPHIE

- MAUNOURY. *La Réforme Judiciaire en Egypte et les Capitulations*, Alexandrie 1874.
- BORELLI. *La législation égyptienne annotée*, T. I, Bruxelles, Paris, le Caire 1892.
- PÉLISSIE DU RAUSAS. *Le régime des Capitulations dans l'Empire Ottoman*, T. II, Paris 1905.
- DE WÉE. *La compétence des juridictions mixtes d'Egypte*, Bruxelles 1926.
- SCOTT. *The Law affecting Foreigners in Egypt*, Edinburgh 1907.
-

CHAPITRE IV

Compétence pénale limitée des Tribunaux de la Réforme (1).

39. — Une remarque s'impose avant d'aborder l'étude de la compétence pénale qui a finalement été attribuée aux nouveaux tribunaux.

Elle mettra en lumière le principe qui a présidé au choix des infractions qui ont été effectivement soumises à la juridiction des Tribunaux mixtes.

Nous connaissons les raisons pour lesquelles le Khédive Ismail avait insisté énergiquement et obtenu que tout au moins trois groupes d'infractions fussent soumis à la juridiction des nouveaux tribunaux.

Lorsqu'il s'est agi de classer les crimes et délits qui devaient rentrer dans ces catégories, une opposition se manifesta entre Nubar Pacha qui voulait attribuer aux nouveaux tribunaux *tous* les crimes et délits qui ren-

(1) L'étude de la compétence des nouveaux tribunaux en matière de *contraventions* ne rentre pas dans le plan de cet ouvrage. Il nous suffira de dire ici que les Tribunaux Mixtes ont pleine compétence pour réprimer toutes les contraventions aux règlements de police, dûment approuvés par les Puissances, commises par les étrangers en Egypte.

On trouvera des études très complètes sur la question dans :

LAMBA. *De l'évolution de la condition juridique des Européens en Egypte*, Paris 1896, pp. 211 et s.

PÉLISSÉ DU RAUSAS. *Le régime des Capitulations dans l'Empire Ottoman*, T. II, Paris 1905, pp. 442 et s.

MEYER. *L'Egypte Contemporaine et les Capitulations*, Paris 1930, pp. 177 et s.

traient dans ces catégories et le délégué français qui ne voulait attribuer à ces tribunaux que le *strict nécessaire* à leur fonctionnement (1).

C'est ainsi que tandis que Nubar entendait attribuer compétence aux Tribunaux mixtes pour juger *tous* les crimes et délits qui pouvaient compromettre la dignité des magistrats, la sécurité des officiers de justice et l'exécution des sentences, le délégué français déclara vouloir *restreindre* au strict nécessaire même dans cette limite la compétence des nouveaux tribunaux pour le motif que la juridiction consulaire était la juridiction de droit commun et celle des nouveaux tribunaux une juridiction d'exception :

« Si l'on avait, disait-il, l'intention d'attribuer aux tribunaux égyptiens la connaissance de tous les crimes et délits indistinctement contre la dignité de la justice ou l'exécution des sentences, les commissaires ne seraient évidemment pas chargés de définir la nature et les catégories des crimes et délits dont ces tribunaux pourront connaître. On se serait référé purement et simplement au code pénal égyptien, qui, sur cette matière comme sur les autres, est à peu de choses près calqué sur les codes européens » (2).

Tout le monde, il est vrai, était d'accord pour décider que les infractions qui ne seraient pas spécifiées par la commission continueraient à ressortir de la juridiction consulaire, mais il résulta des prémisses posées par le délégué français une discrimination entre les crimes et délits commis *directement* contre les magistrats et les sentences et ceux qui n'étaient *pas* commis directement contre eux, distinction que le rapport de la commission n'explique qu'imparfaitement mais dont la raison d'être se trouve maintenant exposée (3).

(1) MAUNOURY. *La Réforme Judiciaire en Egypte et les Capitulations*, Alexandrie 1874, p. 141.

(2) MAUNOURY, *op. cit.*, p. 144.

(3) Le délégué français avait même exprimé le désir que le complice

40. — Nous savons que trois catégories de crimes et délits furent soumis à la juridiction des nouveaux tribunaux.

Aux termes de l'article 7 du Règlement d'organisation judiciaire ce furent en premier lieu les crimes et délits commis directement *contre les magistrats, les jurés et les officiers de justice* dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions savoir : *a)* outrages par gestes, paroles ou menaces ; *b)* calomnies, injures, pourvu qu'elles aient été proférées soit en présence du magistrat, du juré ou de l'officier de justice, soit dans l'enceinte du tribunal, ou publiées par voie d'affiches, d'écrits, d'imprimés, de gravures ou d'emblèmes ; *c)* voies de fait contre leur personne, comprenant les coups, blessures, et homicide volontaire avec ou sans préméditation ; *d)* voies de fait exercées contre eux ou menaces à eux faites pour obtenir un acte injuste ou illégal ou l'abstention d'un acte juste ou légal ; *e)* abus par un fonctionnaire de son autorité contre eux dans le même but ; *f)* tentative de corruption exercée directement contre eux ; *g)* recommandation donnée à un juge par un fonctionnaire public en faveur d'une des parties.

Cette énonciation est strictement limitative et toute infraction non comprise dans cette liste ressort de la juri-

de l'auteur d'une infraction de la compétence des nouveaux tribunaux fut justiciable de son consul. Il citait comme exemple le receleur d'objets saisis et détournés. Mais les autres délégués ne partagèrent pas son opinion :

« Sir Phil. Francis (Angleterre) dit qu'il ne partage pas la manière de voir de M. Tricou (France) sur les complices ; celui qui, n'ayant pas le courage d'attaquer un juge ou un huissier, s'est trouvé assez riche pour payer un mauvais sujet qui a commis le délit, celui-là est le vrai coupable, car sans lui le délit serait souvent impossible ; n'est-ce pas le complice d'ailleurs, qui en recélant, soustrait effectivement les objets sur lesquels la justice a mis la main ?

« M. Gillet (Allemagne) dit que, pour l'auteur principal et le complice, c'est le même fait qui est à examiner. Il est impossible de les renvoyer devant des juges différents qui apprécieraient ce fait à deux points de vue différents et d'après les législations diverses.

« M. Hitrowo (Russie) ajoute qu'il en résulterait une grave difficulté

diction nationale de son auteur. Voici comment s'exprime le rapport de la commission de 1873 (1) :

« La commission a pensé qu'il lui appartenait de restreindre les crimes et délits de cette catégorie dans la limite de ce qui est *strictement nécessaire* aux tribunaux pour fonctionner avec sécurité et indépendance.

« En conséquence, elle a pris soin de n'y admettre que les crimes et délits commis *directement* contre la personne même des magistrats et des officiers de justice.

« Dans cette limite, elle arrivait à écarter plusieurs cas qui auraient pu donner lieu à des difficultés d'appréciation sur la portée de l'acte incriminé, et par conséquent à des conflits de juridiction qu'elle a principalement eu à cœur d'éviter.

« Ainsi elle a compris dans cette première catégorie : l'outrage par gestes, paroles, et menaces ; les voies de fait qui comprennent les coups, les blessures, l'homicide volontaire avec ou sans préméditation, les voies de fait spéciales qui ont pour objet d'obtenir un acte injuste ou illégal ou l'abstention d'un acte juste ou légal, enfin l'abus par un fonctionnaire de son autorité dans le même but,

de procédure. Quand on amène un coupable et un complice devant un juge d'instruction, les réponses de l'un facilitent l'interrogatoire de l'autre, et réciproquement, ce qui ne pourrait avoir lieu s'il y avait deux tribunaux saisis, et par conséquent deux juges d'instruction différents. »

MAUNOURY, *op. cit.*, p. 147 en note, fait remarquer que les raisons si pratiques mises en avant par MM. Gillet et Hitrowo sont très bonnes à enregistrer, parce que, sans s'en apercevoir, ils font la critique du système actuel de juridiction criminelle d'après lequel, en Egypte, les différents auteurs, co-auteurs, et complices d'un même crime ou délit de droit commun, sont renvoyés devant autant de juridictions qu'ils représentent de nationalités et sont jugés d'après des législations différentes.

L'observation de MAUNOURY demeure encore parfaitement vraie de nos jours.

(1) BORELLI. *La législation égyptienne annotée*, T. 1, Bruxelles, Paris, le Caire 1892, p. LXXXVII : *Rapport de la commission des délégués de LL. EE. MM. les représentants des puissances près la Sublime Porte, instituée pour l'examen des propositions du gouvernement égyptien relatives à la réforme judiciaire en matière pénale et réunie à Constantinople en 1873.*

abus que la loi égyptienne punit quand il se manifeste même par une simple recommandation.

« Tous ces actes sont évidemment commis « directement » contre la personne du magistrat, ou de l'officier de justice.

« Mais la commission a cru devoir écarter les crimes et délits qui s'attaquent, non à la personne des magistrats et des officiers de justice, mais à leurs biens, par voie d'incendie ou de tout autre mode de destruction.

« Elle n'a admis la calomnie et l'injure publique qu'à la condition qu'elles aient été proférées soit en présence du magistrat, soit dans l'enceinte du tribunal, ou publiées par voie d'écrits, d'impressions, d'affiches, de gravures ou d'emblèmes.

« Elle a pensé que quelques paroles échappées à un premier moment d'irritation et qui ne viendraient pas atteindre la personne même du juge, ne pouvaient compromettre ni la dignité de la justice, ni la sécurité de sa marche.

« De même, elle n'a admis la tentative de corruption que lorsqu'elle s'adresserait au magistrat lui-même, et non lorsqu'elle serait dirigée contre quelque personne de sa famille.

« Il s'agirait là, en effet, d'une simple tentative qui, dans les circonstances où on la suppose commise, pourrait donner lieu à des difficultés d'interprétation, et par conséquent à des conflits de juridiction ».

Ainsi qu'on s'en est aperçu la commission est restée fidèle aux propositions faites par le délégué français et posées au début de ce chapitre. Les autres délégués avaient adhéré à ces restrictions pour qu'il n'y eut pas de discorde au sein de la commission et avaient exhorté Nubar Pacha à ne pas s'y opposer pour ne pas retarder davantage la réforme. D'ailleurs il faut bien le reconnaître les infractions les plus graves avaient été toutes prévues et attribuées à la juridiction des nouveaux tribunaux.

41. — Une deuxième catégorie d'infractions fut prévue dans l'article 8 du Règlement d'organisation judiciaire ; il s'agit des crimes et délits commis directement *contre l'exécution des sentences et des mandats de justice*, savoir : *a)* attaque ou résistance avec violence ou voies de fait contre les magistrats en fonctions, ou des officiers de justice instrumentant ou agissant légalement pour l'exécution des sentences ou mandats de justice, ou contre les dépositaires ou agents de la force publique chargés de prêter main-forte à cette exécution ; *b)* abus d'autorité de la part d'un fonctionnaire public pour empêcher l'exécution ; *c)* vol de pièces judiciaires dans le même but ; *d)* bris de scellés apposés par l'autorité judiciaire, détournement d'objets saisis en vertu d'une ordonnance ou d'un jugement ; *e)* évasion de prisonniers détenus en vertu d'un mandat ou d'une sentence et actes qui ont directement procuré cette évasion ; *f)* recel des prisonniers évadés dans le même cas.

Le rapport de la commission de 1873 et à sa suite le projet de Règlement d'Organisation judiciaire présenté par Nubar Pacha aux Puissances comportaient sous cette rubrique un alinéa *g* aux termes duquel les accusations pour faits caractéristiques de la banqueroute frauduleuse seraient également attribuées aux nouveaux tribunaux, mais on a vu plus haut que les Puissances, toujours en vue de restreindre le plus possible la compétence pénale des tribunaux égyptiens, avaient rejeté cet alinéa lors de leur acquiescement final à l'établissement de la réforme (1).

La commission avait d'ailleurs de son côté nettement précisé que les infractions ci-dessus énumérées étaient strictement limitatives et qu'il fallait qu'elles eussent été commises *directement* contre l'exécution d'une sentence pour être de la compétence des nouveaux tribunaux.

« Si, par exemple, des scellés apposés par justice ont été brisés, non par le plaideur malheureux qui veut empêcher le cours de la justice, mais par un voleur qui

(1) Voir *supra* n° 38.

les enlève uniquement parce qu'ils s'opposent à la perpétration du vol qu'il médite, il y a là un délit qui ne peut rester impuni, sans doute, mais qu'il n'est pas nécessaire, dans l'intérêt du fonctionnement des nouveaux tribunaux, de leur attribuer.

« Le représentant du gouvernement égyptien a reconnu la force de cette observation et d'accord avec lui, la commission a tenu à ce que, dans l'intitulé des délits de cette catégorie, il fût dit qu'il s'agissait des crimes et délits commis « directement » contre l'exécution des sentences et des mandats de justice ».

42. — Enfin une troisième et dernière catégorie d'infractions a été attribuée aux nouveaux tribunaux. Ce sont les crimes et délits *imputés aux juges, jurés et officiers de justice*, quand ils seront accusés de les avoir commis dans l'exercice de leurs fonctions ou par suite d'un abus de ces fonctions. L'article 9 du Règlement d'organisation judiciaire les énonce de la façon suivante : *a) sentence injuste rendue par faveur ou inimitié ; b) corruption ; c) non révélation de la tentative de corruption ; d) déni de justice ; e) violences exercées contre les particuliers ; f) violation du domicile sans les formalités légales ; g) exactions ; h) détournement de deniers publics ; i) arrestation illégale ; j) faux dans les sentences et actes.*

Mais contrairement aux énumérations précédentes la liste des infractions, cette fois, n'était pas limitative :

« On comprend que la délimitation de cette catégorie de crimes et délits ne peut porter que sur le caractère de la personne de l'inculpé et sur les circonstances dans lesquelles l'accusateur prétend que le fait délictueux a été commis et non sur le délit en lui-même.

« Il suffit en effet, pour qu'il y ait un motif d'attribuer la compétence aux tribunaux égyptiens, que le délit soit imputé au magistrat ou à l'officier de justice et qu'en même temps le demandeur soutienne que c'est dans leurs fonctions qu'ils l'ont commis.

« La commission s'est bornée à énoncer ceux des crimes

et délits qui peuvent être le plus habituellement et le plus spécialement imputés à des magistrats ou à des officiers de justice ».

43. — Telles étaient les trois catégories de crimes et délits que les Puissances avaient convenu de soumettre à la juridiction des nouveaux tribunaux.

On trouvera en annexe à la fin de cet ouvrage un tableau des différentes peines prononcées à raison des infractions qui viennent d'être spécifiées ; elles ont été relevées dans le projet de code pénal égyptien que Nubar Pacha avait fait rédiger en 1872 lorsqu'il reprit à Constantinople les pourparlers relatifs à la compétence pénale des nouveaux tribunaux.

Le code pénal et le code d'instruction criminelle égyptiens ne sont pas en vigueur puisqu'ils avaient été rédigés en prévision d'une attribution *complète* de la compétence pénale aux nouveaux tribunaux et que les Puissances ont précisément refusé de leur accorder une compétence intégrale. Ils n'en sont pas moins importants dans ce sens qu'ils complètent le Règlement d'organisation judiciaire chaque fois que leurs dispositions ne sont pas incompatibles avec celles qui sont expressément stipulées dans le R. O. J.

Le Règlement d'Organisation judiciaire est d'ailleurs incomplet. C'est ainsi qu'il ne contient pas la liste des peines à appliquer aux infractions qu'il prévoit : c'est dans le code pénal égyptien qu'il a fallu les relever. De même nous n'y trouverons pas la définition des crimes ni des délits ; c'est encore au code pénal qu'il faudra recourir. C'est l'article 2 qui nous apprendra en effet que « les *crimes* sont les actes que la loi punit de l'une des peines suivantes : la mort ; les travaux forcés à perpétuité ; les travaux forcés à temps ; la détention à perpétuité ; l'exil à perpétuité ; la privation à perpétuité du droit d'obtenir tout grade et de remplir toutes fonctions publiques ; l'interdiction des droits civiques », — et l'article 3, que « les *délits* sont les actes que la loi punit des

peines suivantes : l'emprisonnement excédant une semaine ; l'exil à temps ; la révocation d'un emploi public ».

Il ne nous reste plus pour être complets qu'à dire deux mots sur la composition des tribunaux appelés à statuer sur ces infractions et les règlements de compétence.

44. — Les délits devaient être jugés par des tribunaux correctionnels composés de trois magistrats dont un indigène et deux étrangers, et quatre assesseurs. Le gouvernement égyptien avait proposé que deux assesseurs soient étrangers et deux indigènes, et que les tribunaux ainsi constitués aient à juger aussi bien les étrangers que les indigènes. La commission a déclaré laisser à la discrétion du gouvernement la composition du tribunal appelé à juger les indigènes mais a exigé que lorsqu'il s'agirait de juger les étrangers, tous les assesseurs soient étrangers, et même deux d'entre eux de la nationalité de l'inculpé s'il le demandait.

Les crimes devaient être soumis à des cours d'assises composées de trois conseillers dont un indigène et deux étrangers, et un jury composé de six jurés indigènes et six jurés étrangers. De même que les tribunaux correctionnels, les cours d'assises ainsi composées devaient juger aussi bien les étrangers que les indigènes ; mais ici également la commission a déclaré vouloir laisser le gouvernement régler comme il l'entendait la composition des cours d'assises appelées à juger les indigènes. Quant aux cours appelées à juger les étrangers, la commission a demandé qu'elles aient un jury composé de douze jurés tous étrangers, et dont la moitié pourrait être de la nationalité de l'accusé s'il le demandait.

Enfin toute poursuite devait donner lieu à une instruction et toute instruction devait être soumise à la chambre du conseil. D'après le projet du gouvernement cette chambre devait être composée de trois magistrats, en matière de délits, et ces magistrats devaient s'adjoindre quatre assesseurs en matière de crimes. La commission a demandé qu'en toute hypothèse la chambre du conseil soit

composée de trois magistrats et quatre assesseurs, la nationalité de ses membres devant être réglée de la même façon que pour les tribunaux correctionnels.

Enfin il était institué un Parquet à la tête duquel serait un procureur général. Le procureur général devait avoir sous sa direction des substituts en nombre suffisant pour le service des audiences et la police judiciaire. Il pourrait siéger à toutes les chambres des tribunaux et à toutes les cours criminelles. A la différence des juges qui étaient inamovibles et nommés par le Khédive sur la désignation officielle de leurs gouvernements, les membres du parquet étaient amovibles et désignés par le Khédive seul. Les grandes puissances s'étaient, il est vrai, réservé le droit de demander chacune que deux magistrats de leur nationalité fissent partie du Parquet ; elles ont en fait renoncé à ce bénéfice et tous les membres du Parquet sont des indigènes. Seul le procureur général est étranger.

45. — Dès lors qu'il était décidé que deux ordres de juridictions se partageraient la répression des crimes et délits commis par les étrangers en Egypte à savoir : les juridictions consulaires pour les crimes et délits de droit commun et les nouveaux tribunaux pour les infractions qui porteraient atteinte à leur prestige et à l'exécution de leurs sentences, il a fallu nécessairement prévoir les conflits de juridiction qui pourraient s'élever entre eux. Lorsque, une infraction ayant été commise, le juge d'instruction prétendrait qu'elle rentre dans le cadre de celles qui ont été expressément attribuées aux tribunaux de la réforme et que le consul de l'inculpé soutiendrait le contraire, quelle serait l'autorité qui aurait pouvoir de les départager ?

Plusieurs solutions avaient été proposées par les membres de la commission de 1873.

L'une consistait à donner compétence pour trancher le conflit au corps consulaire qui statuerait après avoir entendu le juge d'instruction et le consul de l'auteur de l'infraction. Elle fut rejetée pour le motif qu'elle consti-

tuait la juridiction consulaire juge de sa propre cause.

Nubar Pacha avait proposé de soumettre le litige à la Cour d'Appel mixte d'Alexandrie. Sa proposition fut rejetée pour le même motif que celui qui avait fait écarter la proposition précédente.

Une autre solution consistait à faire statuer un tribunal composé de quatre assesseurs. Comme ceux-ci étaient désignés par leurs consuls et que d'autre part ils faisaient partie des nouveaux tribunaux, on aurait eu de la sorte un organisme mixte qui aurait calmé toutes les craintes et toutes les susceptibilités. On fit remarquer cependant que les questions de compétence étaient des questions très délicates que les juristes eux-mêmes n'arrivaient pas souvent à résoudre d'une façon satisfaisante, et qu'à plus forte raison des assesseurs n'ayant jamais fait des études de droit seraient incapables de trancher d'une façon juridique.

On décida alors que chaque fois que le juge d'instruction et le consul de l'auteur d'une infraction instruiraient sur le même fait et qu'aucun d'eux ne voulait se reconnaître incompétent le conflit serait soumis à l'arbitrage d'un conseil composé de deux magistrats désignés par le président de la Cour d'Appel et deux consuls désignés par le consul de l'inculpé.

« Ce ne sera pas la décision d'un tribunal constitué, ce sera un mode exceptionnel de procéder motivé par la situation tout exceptionnelle du pays, dans lequel les tribunaux locaux se trouvent n'avoir qu'une juridiction partielle en matière de répression », déclarèrent les membres de la commission.

Il fut bien entendu en outre que le conflit ne pourra jamais être soulevé par le juge d'instruction à l'occasion d'un crime ou d'un délit ordinaire et que pour permettre au consul d'examiner la question de compétence toutes les pièces de l'instruction lui seraient communiquées au greffe trois jours avant la réunion de la chambre du conseil.

Nous venons de passer en revue dans les quatre cha-

pitres qui constituent la première partie de cet ouvrage les causes qui déterminèrent la concession d'immunités spéciales aux étrangers dans l'Empire Ottoman et les textes qui concédèrent et garantirent ces immunités, — les raisons pour lesquelles une pratique extensive s'était introduite en Egypte et les inconvénients qui en étaient résultés, — le rapport de Nubar Pacha de 1867 et les travaux des commissions réunies à Paris, au Caire et à Constantinople, — les efforts du Khédive Ismail et de son ministre Nubar pour faire attribuer aux nouveaux tribunaux une compétence intégrale en matière criminelle et finalement la compétence limitée qui a été accordée à ces tribunaux pour une période d'essai de cinq ans.

Les Tribunaux mixtes commencèrent à siéger le 1^{er} février 1876.

La raison principale qui avait été invoquée par les puissances pour refuser d'attribuer pleine compétence pénale aux nouveaux tribunaux était qu'elles ne voulaient pas confier l'honneur et la vie de leurs nationaux à des tribunaux qui n'avaient pas fait leurs preuves et qu'il convenait de voir les résultats que ces tribunaux donneraient en matière civile et commerciale avant de prendre une décision à ce sujet. Elles promettaient par là implicitement qu'au cas où les Tribunaux mixtes donneraient pleine satisfaction, elles consentiraient à étendre leur compétence en matière pénale. L'Egypte n'a pas manqué de rappeler cette promesse aux puissances à chaque prorogation des pouvoirs des tribunaux de la réforme et toute l'histoire des Tribunaux mixtes n'est qu'une suite de tentatives faites par le gouvernement égyptien pour étendre leur compétence.

C'est à l'étude des divers projets qui ont été proposés pour accroître la compétence des nouveaux tribunaux en matière pénale que la seconde partie de cet ouvrage est consacrée.

LIVRE II

Les divers projets tendant à accroître la compétence pénale des Tribunaux mixtes

CHAPITRE PREMIER

La Commission internationale de 1880

46. *Tribunaux mixtes et pas internationaux.* — 47. *Du projet du nouveau Règlement d'Organisation judiciaire.* — 48. *Suspension des travaux de la commission.*

BIBLIOGRAPHIE

- PÉLISSIE DU RAUSAS. *Le régime des Capitulations dans l'Empire Ottoman*, T. II, Paris 1905.
- LAMBA. *De l'évolution de la condition juridique des Européens en Egypte*, Paris 1896.
- BRINTON. *The Mixed Courts of Egypt*, New Haven 1930.
- Procès-verbaux de la Commission Internationale pour la Réforme Judiciaire réunie au Caire en 1880-1881*, Le Caire 1881.
-

CHAPITRE PREMIER

La Commission internationale de 1880

46. — La période quinquennale d'essai des Tribunaux mixtes prit fin le 31 janvier 1881.

On les appela tribunaux *Mixtes* et pas *Internationaux* parce que s'il était vrai qu'ils fonctionnaient sous des conditions fixées par des conventions internationales c'était pour le jugement de causes non pas *internationales*, mais *mixtes*, parce que leurs magistrats étaient en définitive nommés par le gouvernement égyptien, parce qu'ils recevaient tous leurs émoluments sur les fonds gouvernementaux, parce qu'enfin ils rendaient la justice au nom du Khédive.

Leurs pouvoirs furent prorogés à plusieurs reprises de 1881 à nos jours et pour des périodes qui variaient entre une et cinq années (1). Comme le gouvernement égyptien devait requérir le consentement des puissances à ces diverses prorogations, il profitait des pourparlers qui s'engageaient à cet effet entre lui et les cabinets européens pour proposer la réunion de commissions internationales qui auraient pour mission d'étudier les améliorations à introduire dans la machine judiciaire mixte.

En ce qui concerne en particulier la compétence pénale

(1) La dernière prorogation date du 31 octobre 1921 ; à ce moment il fut convenu entre l'Egypte et les puissances intéressées que les pouvoirs des Tribunaux Mixtes seraient prorogés pour une période indéterminée. La date de l'expiration de leurs pouvoirs devra être fixée par décret publié au « Journal Officiel » un an au moins avant la dite date (Voir texte du décret du 31 Octobre 1921 dans la *Gazette des Tribunaux Mixtes d'Egypte*, XII^e Année, p. 16).

des tribunaux, il ne faisait pas l'ombre d'un doute pour le gouvernement qu'il ne pouvait l'étendre de son seul gré. Les crimes et délits qui avaient été attribués à la juridiction des Tribunaux mixtes avaient été strictement délimités et prévus par le Règlement d'Organisation Judiciaire qui était une convention internationale. Toute extension de cette compétence devait forcément réunir au préalable le commun accord de toutes les puissances et de l'Egypte.

47. — Dès 1880 le gouvernement égyptien demanda et obtint qu'une commission internationale fût réunie au Caire avec mission d'étudier un projet de nouveau Règlement d'Organisation Judiciaire dont le titre II comportait une compétence pénale fort étendue pour les Tribunaux mixtes (1).

Aux termes de l'article 79 du projet étaient déférés à la juridiction des Tribunaux mixtes les auteurs et complices de tous crimes et délits prévus par le code pénal qui auront été commis, soit par un *étranger* contre la chose publique, soit par un étranger contre un étranger de nationalité différente, soit par un étranger contre un indigène, soit par un *indigène* contre un étranger.

L'article 80 spécifiait que lorsqu'un crime ou délit aura été commis par un ou plusieurs auteurs ou complices à l'encontre d'une ou de plusieurs personnes, il suffira que les inculpés et les victimes ne soient pas tous de la même nationalité pour que les Tribunaux mixtes soient compétents, — l'article 81, que ces tribunaux seront également compétents pour connaître des crimes ou délits commis à l'encontre d'un fonctionnaire ou agent de l'Etat, de nationalité étrangère, dans l'exercice ou à l'occasion de ses fonctions, par des personnes appartenant à la même nationalité, — et l'article 82, que lorsque l'auteur ou la victime d'un crime ou d'un délit sera tout d'abord inconnu, ou lorsqu'il y aura incertitude sur sa nationalité, le par-

(1) *Procès-verbaux de la Commission Internationale pour la Réforme Judiciaire réunie au Caire en 1880-1881*, Le Caire 1881, *Annexe au Protocole N° 1 du 6 Décembre 1880*.

quet des Tribunaux mixtes poursuivra l'affaire, sauf dessaisissement en faveur de l'autorité compétente du jour où il sera reconnu que les Tribunaux mixtes ne sont pas compétents d'après les règles qui précèdent.

Venaient ensuite trois articles qui déféraient à la juridiction des Tribunaux mixtes sans aucune distinction de nationalité les auteurs et complices des crimes et délits commis contre les magistrats, contre l'exécution des sentences et par les magistrats eux-mêmes dans l'exercice de leurs fonctions. Ces articles 84, 85 et 86 n'étaient que la reproduction des articles 7, 8 et 9 du titre II du Règlement d'Organisation Judiciaire de 1873 que nous connaissons pour les avoir déjà analysés plus haut (1).

Cinq nouveaux alinéas toutefois étaient ajoutés à la rubrique relative aux *crimes et délits commis directement contre l'exécution des sentences et des mandats de justice* ; aux termes de l'article 85 du projet, à part les cas déjà spécifiés dans l'ancien Règlement d'Organisation Judiciaire (attaque ou résistance contre les magistrats ou officiers de justice, bris de scellés, détournement d'objets saisis, etc...), devaient faire également partie de cette catégorie les infractions suivantes :

1. Faux témoignage, faux serments, tous faux en écriture ou par supposition de personnes, banqueroutes simples ou frauduleuse, découverts soit dans les greffes, soit au cours ou à la suite d'une procédure devant les Tribunaux mixtes ;

2. Usurpation de titres ou fonctions de magistrats, officiers de justice de ces tribunaux et agents depositaires de la force publique, appelés à prêter main-forte à l'exécution des sentences ou titres et contrats authentiques revêtus de la formule exécutoire ;

3. Tous vols de pièces et documents, deniers et autres objets appartenant aux tribunaux ou déposés dans les locaux affectés aux dits tribunaux, aux greffes et offices d'huissiers ;

(1) Voir *supra* nos 40, 41 et 42.

4. Destruction de pièces, documents et objets déposés dans les conditions énoncées ci-dessus ;

5. Incendie volontaire dans les locaux des tribunaux, greffes et offices d'huissiers.

Le premier alinéa était sans conteste le plus important de tous ; quatre années d'expérience avaient en effet suffi à dénoncer ce qui devait être et qui est encore à l'heure actuelle le fléau des tribunaux d'Egypte : les faux témoignages, faux serments et faux en écriture commis au cours d'une procédure pendante devant eux. Ces infractions demeuraient le plus souvent impunies car les Tribunaux mixtes n'avaient pas pouvoir de les réprimer et les juridictions nationales auxquelles on les soumettait n'avaient pas les éléments suffisants pour asseoir leur conviction et ne pouvaient pas obliger les Tribunaux mixtes à leur transmettre les dossiers litigieux. Le meilleur moyen de les réprimer consistait évidemment à les soumettre aux tribunaux mêmes devant lesquels ils avaient été commis ; c'était précisément ce que proposait le gouvernement égyptien.

48. — La commission se réunit au Caire du 6 décembre 1880 au 23 avril 1881. Elle était composée des délégués des puissances qui avaient adhéré à la réforme judiciaire en Egypte à raison de deux délégués par puissance. Les premiers délégués étaient le plus souvent les consuls généraux de ces puissances en Egypte et les seconds délégués les magistrats qui les représentaient au sein des Tribunaux mixtes.

Elle n'eut même pas l'occasion d'aborder le titre II du projet de Riaz Pacha, le président du conseil des ministres du Khédive Méhémet-Tewfik.

Les membres s'étaient séparés en avril 1881 pour prendre des vacances et devaient se réunir le 15 novembre suivant pour continuer les travaux.

Des troubles éclatèrent entre temps en Egypte et empêchèrent toute reprise des négociations. Celles-ci ne furent possibles que trois ans plus tard, en 1884.

CHAPITRE II

La Commission internationale de 1884

49. *La Circulaire de Chérif Pacha du 29 Juin 1883.* — 50. *De la convocation d'une nouvelle commission internationale.* — 51. *Composition et méthode de travail.* — 52. *Du rapport de la sous-commission.* — 53. *Le projet de nouveau Règlement d'Organisation Judiciaire.* — 54. *De la contre-proposition du délégué français.* — 55. *De l'adoption de la proposition française.* — 56. *Organisation du parquet mixte.* — 57. *Ajournement de la réforme.*

BIBLIOGRAPHIE

- LAMBA. *De l'évolution de la condition juridique des Européens en Egypte*, Paris 1896.
- *Droit public et administratif de l'Egypte*, Le Caire 1909.
- BORELLI. *Choses politiques d'Egypte*, 1883-1895, Paris.
- PÉLISSIE DU RAUSAS. *Le régime des Capitulations dans l'Empire Ottoman*, Paris 1905.
- MARTIN SARZEAUD. *La réforme judiciaire en Egypte et la Commission internationale de 1884*, Clunet, 1884.
- Procès-verbaux de la Commission Internationale de 1884 suivis du rapport de la sous-commission du 29 Avril 1884*, Le Caire 1884.
- GELAT. *Répertoire annoté de la législation et de l'administration égyptiennes 1840-1908*, T. IV, Alexandrie 1910, p. 485.
-

CHAPITRE II

La Commission internationale de 1884

49. — Le 29 juin 1883, Chérif Pacha adressa une circulaire aux représentants des puissances en Egypte, attirant de nouveau leur attention sur la situation anormale dans laquelle se trouvait le pays lorsqu'il s'agissait de réprimer les infractions que les étrangers y commettaient.

« La justice consulaire, quel que soit tout son bon vouloir, ne peut atteindre que très difficilement les auteurs des crimes et délits qui se commettent dans le pays, exposait-il.

« Les poursuites d'office, en dehors de la participation d'une partie civile, sont nécessairement fort rares, les chancelleries consulaires ne pouvant avoir qu'une latitude fort limitée pour exposer des frais, la plupart du temps irrécouvrables. On peut même ajouter que, généralement, les chancelleries n'ont point de fonds destinés aux poursuites criminelles, constituées qu'elles sont comme au temps où leurs nationaux, séjournant en Egypte, étaient en fort petit nombre.

« Aucune satisfaction n'est donnée à l'opinion publique, alors même qu'une condamnation intervient à l'étranger parce qu'elle reste ignorée en Egypte, d'où il suit que les indigènes, croyant à l'impunité, s'abstiennent de toute plainte devant les consulats ; les étrangers eux-mêmes, n'étant pas témoins de la punition qui a pu frapper les coupables, ne ressentent nullement les effets de condamnations qui devraient les éloigner de tout acte criminel.

« La contrebande s'étale au grand jour, parce que le

droit de punir appartient à des juridictions qui ne peuvent la réprimer en pays étrangers.

« Le commerce est souvent livré aux excès de spéculateurs éhontés, allant à la faillite sans avoir à redouter la peine qui devrait atteindre le banqueroutier simple ou le failli frauduleux.

« Dans une pareille situation, la vindicte publique, aussi bien que la partie lésée, ne reçoit aucune satisfaction, le principe d'autorité est méconnu et l'impunité empêche tout progrès réel dans l'ordre moral.

« On ne saurait donc s'étonner de l'insistance avec laquelle le gouvernement n'a cessé de réclamer, autant dans l'intérêt de ses administrés que dans celui des nombreux résidents étrangers, l'institution d'une justice criminelle qui pût être administrée parallèlement à la justice civile et commerciale, dont on recueille aujourd'hui les bienfaits.

« La réforme judiciaire d'Egypte avait, avant tout, sa raison d'être dans la nécessité d'une réforme en matière pénale, le principe a été reconnu par les puissances, tant au Caire, en 1870, qu'en 1873 à Constantinople, et l'on peut facilement s'assurer, par la lecture des procès-verbaux de ces conférences, qu'ils contiennent la promesse de cette réforme. En effet, accordée en matière de conventions de simple police, elle ne fut qu'ajournée en matière de crimes et délits. Dès le début, elle fut étendue cependant aux crimes et délits contre les magistrats et officiers de police.

« Le rapport de la commission internationale du Caire conclut :

1. Que l'unité de juridiction en matière criminelle et correctionnelle était nécessaire à la sécurité de tous les intérêts ;

2. Qu'elle devait être subordonnée à l'examen des garanties résultant d'une législation complète, comprenant le code pénal et d'instruction criminelle ;

3. Que la réforme de la justice civile et la réforme de

la justice pénale devaient être introduites en même temps et que, tout au plus, il y aurait lieu de dire que la juridiction pénale entrerait en fonctions après un an d'exercice du tribunal en matière civile et commerciale.

« Aujourd'hui, nul ne saurait songer à contester les effets salutaires de la réforme judiciaire ; la magistrature mixte a fait ses preuves et a montré sa complète indépendance en face d'un pouvoir qui s'est toujours attaché à ne la gêner en rien, et à faciliter au contraire sa marche bienfaisante.

« Le moment paraît donc venu pour les puissances de réaliser leur promesse, et d'accorder aux Tribunaux mixtes l'extension si nécessaire de leur compétence aux crimes et délits commis par des indigènes contre des étrangers et *vice versa*, comme aussi par des étrangers contre d'autres étrangers de nationalité différente. Les garanties dont on a entouré le fonctionnement de ces tribunaux, l'approbation par les puissances des codes pénal et d'instruction criminelle, une organisation toute prête sont autant de raisons pour lesquelles il semblerait injuste d'hésiter davantage à appeler l'Egypte à profiter de ce qui est le complément, depuis longtemps prévu et désiré, de l'œuvre de la réforme judiciaire » (1).

50. — Les gouvernements étrangers admirent la nécessité d'une extension de la compétence pénale des Tribunaux de la Réforme mais n'étaient pas d'accord sur son étendue : la question était de savoir si cette compétence serait illimitée ou si elle serait limitée à certaines infractions et lesquelles.

« Il convient d'ailleurs de ne pas oublier, écrivait à l'époque un conseiller français à la Cour d'Appel mixte d'Alexandrie (2), que cette question n'intéresse pas seulement l'Egypte et une puissance déterminée, — la France,

(1) LAMBA. *De l'évolution de la condition juridique des Européens en Egypte*, Paris 1896, p. 296 et s.

(2) MARTIN-SARZEAUD. *La réforme judiciaire en Egypte et la Commission internationale de 1884*, *Clunet*, 1884, p. 584.

par exemple, ou même la Belgique, — mais que certains gouvernements qui ont dans ce pays de nombreux protégés (comme l'Italie et la Grèce) demandent que les Tribunaux de la Réforme aient en matière criminelle la plénitude de juridiction.

« Dans ces conditions, tout ce que les autres puissances peuvent raisonnablement exiger, c'est d'une part que les nouveaux tribunaux assurent à leurs nationaux des garanties au moins égales à celles offertes par les tribunaux consulaires, et d'autre part que certaines réserves soient formulées en prévision des événements politiques ».

L'état d'esprit favorable des puissances permit au gouvernement égyptien de convoquer, par deux circulaires des 2 et 14 février 1884 adressées aux Consuls Généraux, une commission internationale au Caire pour le mois de mars suivant avec mission de continuer les travaux de la commission de 1881 ; cette nouvelle commission devait être en outre saisie de la demande formulée par Chérif Pacha dans sa circulaire précitée du 29 juin 1883 relative à l'extension de la compétence des Tribunaux Mixtes en matière pénale (1).

51. — La commission se réunit au Caire le 10 mars 1884 sous la présidence de Nubar Pacha. De même que la commission précédente, elle était composée des délégués des puissances qui avaient adhéré à la réforme judiciaire à raison de deux délégués par puissance ; tous les premiers délégués étaient les Consuls Généraux de ces puissances en Egypte, — la plupart des seconds délégués étaient des magistrats près les Tribunaux mixtes.

A la séance d'ouverture, Nubar Pacha déclara :

« ... Les travaux de la commission (de 1881) furent suspendus ; vous connaissez les raisons de cette interruption ; ces travaux sont repris ; mais, dans l'intervalle écoulé depuis lors, une nouvelle nécessité s'est fait sentir, celle d'at-

(1) GELAT. *Répertoire annoté de la législation et de l'administration égyptiennes*, 1840-1908, T. IV, Alexandrie, 1910, p. 485.

tribuer à ces tribunaux une extension de compétence en matière pénale.

« La commission de 1884 aura donc, dans les travaux qu'elle va entreprendre, un champ d'études plus vaste que celle qui l'a précédée. Je suis persuadé qu'elle ne manquera pas d'utiliser en cette circonstance l'œuvre de sa devancière et d'en tirer tout le profit possible.

« Je résumerai donc ce que je viens d'exposer à la commission de la manière suivante : revoir le règlement d'organisation ; proposer les modifications que l'expérience acquise depuis le fonctionnement des tribunaux a démontrées nécessaires ou utiles, en prenant en considération spéciale l'extension de la compétence des tribunaux en matière pénale, utiliser à cet effet le travail de la commission dont les séances ont été interrompues en 1881 » (1).

Aussitôt après ce discours le premier délégué de France prit la parole et dit « qu'il a entendu avec un vif intérêt l'exposé de la situation faite par S. E. Nubar Pacha et qu'il y a lieu de bien augurer d'une nouvelle série d'études et de travaux entrepris dans le but de consolider et d'étendre la juridiction mixte sur la proposition du principal initiateur de la réforme judiciaire internationale.

« ... Il estime, d'ailleurs, comme M. le Président du Conseil, qu'il y aura lieu pour la commission d'aborder l'examen de l'extension de la compétence en matière pénale et les changements à apporter dans le Règlement d'Organisation judiciaire comme conséquence de cette extension ».

Ces paroles étaient d'un bon présage pour l'issue des travaux de la commission : c'était la première fois depuis que l'Egypte avait entrepris des négociations avec les puissances que le représentant de la France non seulement ne s'opposait pas mais même approuvait l'attribution d'une compétence pénale étendue aux nouveaux tribunaux.

A la même séance toujours on décida de former une sous-commission composée des seconds délégués des puis-

(1) *Protocole n° 1, procès-verbal de la séance du 10 Mars 1884*, p. 6.

sances qui étaient représentées à la Cour d'Appel mixte d'Alexandrie (1). Cette sous-commission fut chargée de préparer un travail d'ensemble qu'elle devait présenter ensuite à la commission internationale pour être discuté en séance plénière. Ce travail devait porter sur trois points :

1. Modifications à introduire dans les codes mixtes ;
2. Conditions dans lesquelles la compétence pénale pourrait être exercée ;
3. Modifications à introduire dans le règlement actuel d'organisation judiciaire comme conséquence de cette extension de compétence (2).

La sous-commission siégea douze fois au cours des mois de mars et avril 1884 ; c'est le second délégué de France, Martin-Sarzeaud, qui rédigea son rapport daté du 29 avril 1884 lequel fut présenté à la séance plénière de la commission du 15 mai 1884.

52. — Composée du délégué du gouvernement égyptien et de huit magistrats dont sept siégeaient aux Tribunaux de la Réforme et le huitième, à la principale cour consulaire de S. M. Britannique, la sous-commission pencha nettement pour une compétence fort étendue en matière pénale ; elle fut notamment d'avis que même les crimes et délits commis par des étrangers au préjudice d'étrangers de la même nationalité devaient être déférés aux Tribunaux mixtes.

Cependant elle exclut de la compétence de ces tribunaux les crimes et délits *politiques* et ne parvint pas à se mettre d'accord sur l'étendue de la compétence à leur attribuer en matière d'infractions de droit commun : cette compétence devait-elle être limitée à des crimes et délits déterminés ou bien devait-elle être illimitée ?

(1) Ces puissances étaient, à part l'Egypte : la France, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, l'Amérique, l'Angleterre, la Grèce, l'Italie et la Russie.

(2) *Protocole n° 1*, p. 21.

Voici comment son rapport s'exprime (1) :

« Depuis longtemps, on se plaint des abus qu'engendre l'organisation judiciaire de l'Égypte en matière pénale : on lui reproche d'entraîner l'impunité et même de menacer la sécurité publique. On ajoute que certains consuls manqueraient de fermeté et que pour les moindres contraventions, leur autorité viendrait paralyser toutes les mesures de la police ». Déjà en 1870, la commission internationale exprimait l'avis unanime « que l'inconvénient du système actuel se trouvant dans l'inégalité de la répression et dans son peu de sûreté, le remède direct et nécessaire se trouvait précisément dans la constitution d'une justice unique, appliquant une loi égale pour tous ». Le moment est venu de réaliser ce vœu ; les puissances sont en effet d'accord sur le principe avec le gouvernement égyptien, la seule question est de savoir si les Tribunaux de la Réforme auront une *compétence illimitée* en matière criminelle, ou au contraire si leur compétence sera limitée à certaines catégories de crimes et de délits,

« En ce qui concerne *les crimes et délits politiques*, la sous-commission propose de les exclure sans distinction. Relativement aux *délits de presse* il appartient au gouvernement égyptien de préparer une loi sur cette matière et de la soumettre à l'approbation de la commission internationale.

« On a demandé que les *crimes et délits commis par des étrangers sur la personne ou au préjudice d'étrangers de la même nationalité* continuent à être déférés aux tribunaux consulaires. La sous-commission n'a pas admis cette restriction ; elle estime que l'ordre public est intéressé dans tous les cas à ce que la justice soit rendue sur place et à ce que la peine soit exemplaire ; elle pense qu'en fait cette distinction donnerait lieu à de nombreuses difficultés, par exemple dans le cas où l'inculpé aurait des complices indigènes ou appartenant à d'autres nationalités.

« Dans ces conditions, la question à résoudre se posait

(1) *Rapport de la sous-commission de la Réforme Judiciaire*, p. 12.

dans les termes suivants : *en matière de crimes et de délits de droit commun, les tribunaux de la réforme auront-ils une compétence illimitée ?* On a d'abord émis l'avis qu'il convenait de procéder progressivement et d'énumérer limitativement les crimes et délits rentrant dans la compétence des Tribunaux de la Réforme. Cette motion n'ayant pas été admise, on a proposé en second lieu d'ajouter à l'article 36, 2^o une disposition excluant expressément certains *crimes punis de la peine de mort et de la peine des travaux forcés* à perpétuité (assassinat, empoisonnement, meurtre et incendie). A la suite d'une longue discussion, *la question a été réservée à l'appréciation de la commission plénière* ».

53. — La sous-commission annexa à son rapport un projet de nouveau Règlement d'Organisation Judiciaire, un projet de code pénal et un projet de code d'instruction criminelle pour les Tribunaux mixtes.

Aux termes de l'article 36 du titre III du nouveau règlement étaient déférés par devant les Tribunaux de la Réforme :

1. Les *indigènes* à raison des crimes et délits commis par eux, soit comme auteurs soit comme complices, sur la personne ou au préjudice des étrangers.

2. Les *étrangers* à raison de tous les crimes et délits prévus par le code pénal et commis par eux en Egypte, soit comme auteurs soit comme complices. Toutefois les étrangers ne seraient pas soumis à la juridiction de ces tribunaux pour les crimes et délits politiques.

A la suite de cet article la sous-commission rappelait qu'elle avait réservé à l'appréciation de la commission plénière la question de savoir si les Tribunaux de la Réforme connaîtraient des crimes punis de la peine de mort ou de celle des travaux forcés à perpétuité.

Les articles 37 et 38 étaient des variantes des articles 80 et 82 du règlement qui avait été proposé par le gouvernement égyptien à la commission de 1881 (1). Les articles 39,

(1) Voir *supra* n^o 47.

40 et 41 étaient la reproduction intégrale des articles 84, 85 et 86 du même règlement.

La sous-commission concluait dans ces termes :

« En matière criminelle, le projet assure toutes les garanties d'une bonne administration de la justice. Les Tribunaux de la Réforme seront en effet compétents dans toutes les affaires ayant un intérêt mixte, soit quant à la nationalité des personnes en cause, soit quant aux intérêts lésés ; la constitution du ministère public et le mode de nomination des magistrats du parquet ne permettent pas de douter que les poursuites ne soient dirigées avec impartialité et fermeté. Les décisions des tribunaux de répression, composés de magistrats appartenant à différentes nationalités et d'assesseurs (1), seront en toute matière susceptibles d'appel ; leur exécution sera assurée par des agents relevant directement des magistrats ; des maisons de détention préventive et des prisons seront spécialement affectées au service de ces tribunaux et placées sous leur surveillance immédiate ; le droit de grâce ne pourra être exercé qu'avec l'assentiment de la Cour ; enfin, non seulement les représentants des puissances conserveront le droit de réclamer leurs administrés condamnés à la peine capitale, mais encore leurs nationaux condamnés à plus d'une année d'emprisonnement seront mis à leur disposition et transférés dans leur pays pour y subir leur peine.

« Dans ces conditions, la sous-commission soumet avec confiance à la haute appréciation de la commission plénière le projet qu'elle a préparé, car elle n'a fait que suivre dans la voie où il avait résolument engagé l'Egypte, l'homme d'Etat éminent auquel revient l'honneur de l'institution des Tribunaux de la Réforme » (2).

Le projet et le rapport de la sous-commission furent soumis à la commission plénière et examinés par elle au cours des trois séances des 15, 16 et 17 mai 1884.

(1) Le jury avait été supprimé.

(2) *Rapport de la sous-commission*, p. 18.

54. — A la séance plénière du 16 mai 1884 le premier délégué de France déposa une contre-proposition d'ensemble relative à la compétence pénale des Tribunaux mixtes :

La suggestion de la sous-commission d'après laquelle les crimes et délits *politiques* resteraient en dehors de la compétence des Tribunaux mixtes, parce que nécessitant une connaissance spéciale de la mentalité des inculpés, était agréée.

Mais contrairement aux conclusions de la sous-commission, les juridictions consulaires continueraient à connaître des crimes et délits commis entre étrangers de *même nationalité* afin de sauvegarder le principe même des Capitulations.

Quant aux *crimes* de droit commun, ceux qui se commettaient le plus souvent et étaient les plus faciles à apprécier seraient limitativement déférés aux Tribunaux mixtes (fausse monnaie, incendie volontaire). Tous les autres, tenant compte soit de leur nature (attentats aux mœurs) soit de la gravité de la peine (assassinat, empoisonnement) seraient réservés.

Par contre tous les *délits* devaient être déférés aux Tribunaux de la Réforme (1).

(1) MARTIN-SARZEAUD, dans l'étude que nous avons citée *supra* au n° 50, et qui a paru dans le *Clunet*, 1884 p. 584, nous explique la raison pour laquelle le premier délégué de France n'a pas plutôt tenté de faire une distinction entre les crimes et délits qui comportent une appréciation intrinsèque de la criminalité de l'acte ou des intentions de l'inculpé pour les réserver aux juridictions consulaires et ceux qui n'en comportent point :

« En ce qui concerne les crimes et délits de droit commun ayant un caractère mixte, il est extrêmement difficile de faire une distinction et de tracer une limite, surtout quand on se trouve en présence d'un code pénal dans lequel la division entre les crimes et les délits est arbitraire et ne correspond à aucun critérium scientifique. Sans doute il convient de tenir compte de la nature de certains crimes ou de certains délits dont la criminalité peut varier suivant les mœurs et les climats, suivant les races et le degré de civilisation, suivant les milieux et suivant l'éducation. Sans doute il est facile de proposer l'exclusion de tous les crimes

Le délégué de France proposait par conséquent de remplacer l'article 36 du projet de la sous-commission par l'article suivant :

Seront déférés aux Tribunaux de la Réforme :

1. Les *indigènes* à raison des crimes et délits commis par eux, soit comme auteurs, soit comme complices, sur la personne ou au préjudice des étrangers ;

2. Les *étrangers*, à l'exception toutefois des personnes visées par le paragraphe 1^{er} de l'article 29 (1), à raison des faits suivants :

a) Fabrication, émission et circulation de fausse monnaie ;

b) Faux et usage de pièces fausses ;

c) Incendie volontaire ;

d) Coups et blessures ayant occasionné la mort sans intention de la donner ;

e) Coups et blessures avec circonstances aggravantes ;

f) Faux témoignage et subornation de témoins ;

g) Vols avec circonstances aggravantes ;

h) Banqueroute frauduleuse ;

m) *Tous délits* prévus et punis par le code pénal, sous les réserves ci-après ;

n) Toutes infractions que les puissances voudraient remettre à la connaissance de ces tribunaux.

Même dans les cas où les Tribunaux de la Réforme ne pourraient pas connaître de l'affaire, l'instruction sera faite par les juges d'instruction près ces tribunaux, et lorsque l'information sera terminée, ils renverront les inculpés devant la juridiction compétente.

Les étrangers ne seront pas soumis à la juridiction des Tribunaux de la Réforme à raison des crimes et délits po-

ou délits qui comportent une appréciation intrinsèque de la criminalité de l'acte ou des intentions de l'inculpé, mais ces formules vagues ne correspondent à aucune classification des crimes et des délits, et en voulant réserver l'appréciation de l'élément intentionnel, elles ne tendent à rien moins qu'à exclure tous les crimes et tous les délits sans distinction. »

(1) Agents diplomatiques, consuls généraux, etc...

litiques, et à raison des crimes et délits commis par eux sur la personne ou au préjudice d'étrangers de même nationalité. L'instruction de ces crimes et délits n'appartient pas aux magistrats des Tribunaux de la Réforme.

Toutefois, ces tribunaux seront compétents pour connaître des crimes et délits non politiques commis entre étrangers de même nationalité, dans le cas où des indigènes ou des étrangers appartenant à d'autres nationalités seraient inculpés comme co-auteurs ou comme complices.

Les crimes et délits politiques commis par un étranger, pourront toutefois être soumis à la juridiction des Tribunaux de la Réforme avec l'approbation de son gouvernement, qui aura le droit, ou de réclamer l'inculpé, ou de l'abandonner à cette juridiction.

Le délégué français expliquait ainsi sa proposition :

« L'objet des dispositions précédentes est de limiter la compétence en excluant, outre les crimes et délits politiques, certains crimes entraînant des peines perpétuelles et les crimes et délits commis entre étrangers de même nationalité.

« Il a paru nécessaire, au moment où l'on propose l'extension à la matière pénale, de limiter cette extension suivant les restrictions ci-dessus indiquées, afin de donner satisfaction à certaines appréhensions manifestées par l'opinion en Europe. Ces appréhensions tendront d'ailleurs facilement à disparaître, en présence du bon fonctionnement de la juridiction ainsi constituée, et le projet doit être considéré comme un acheminement à la compétence illimitée.

« Dans tous les cas, et dans le but d'assurer la répression en dehors des espèces prévues à l'article, l'instruction se trouve déférée au parquet des Tribunaux de la Réforme » (1).

(1) *Protocole N° 3, procès-verbal de la séance du 16 Mai 1884, p. 14.*

55. — Il semble que c'est à regret que les délégués des puissances n'accordèrent qu'une compétence pénale limitée aux Tribunaux mixtes ; tous émirent le vœu que dans un avenir proche une extension plus complète ne manquera pas de se produire. C'est ainsi qu'au cours de la discussion qui suivit la proposition précédente, le second délégué de France approuva la clause aux termes de laquelle la totalité de l'instruction des affaires pénales était attribuée aux Tribunaux de la Réforme : « il ne fait pas de doute que les tribunaux consulaires ne consultent avec fruit les dossiers que le parquet leur fera parvenir. A ses yeux, cette disposition permettra d'éviter des conflits car, dans les affaires criminelles il est souvent impossible de déterminer dès le début la qualification et par suite la compétence. Enfin, elle constitue un premier acheminement vers l'extension plus complète, qui ne manquera pas de se produire dans l'avenir ».

Le délégué américain « regrette que la plénitude de compétence ne soit pas, dès aujourd'hui, déferée aux Tribunaux de la Réforme. Il serait entré dans les intentions du gouvernement des Etats-Unis de se dessaisir absolument, en faveur de ces tribunaux, de tout droit de juridiction sur ses nationaux.

« Dans sa proposition, M. le premier délégué de France dit que les puissances pourront toujours remettre à ces tribunaux la connaissance des crimes et délits commis par leurs nationaux. Il serait désirable qu'il fût bien entendu que chaque puissance a le droit d'abandonner, de son plein gré, toute la compétence aux tribunaux de la Réforme ».

Le délégué russe déclara qu'« en recherchant le mieux absolu, on risquerait de compromettre les résultats heureux que l'on est en droit d'attendre de l'extension limitée qui va être accordée.

« Les puissances ne paraissent pas disposées à adhérer, pour le moment, à la compétence complète ; elles tiennent à se réserver la connaissance de certaines causes ; mais il y a lieu d'espérer que, sous l'influence du bon fonction-

nement de la réforme, investie de la compétence limitée, les attributions de la juridiction mixte tendront à se généraliser et à se compléter, et que peu à peu les restrictions, aujourd'hui maintenues, viendront à disparaître ».

Nubar Pacha mit aux voix le texte de l'article 36 proposé par le premier délégué français.

Les délégués égyptiens et ceux d'Allemagne, d'Autriche-Hongrie, de Danemark, des Etats-Unis, de France, de la Grande-Bretagne, de Grèce, d'Italie, de Portugal, de Suède et Norvège, et de Russie votèrent pour ;

Les délégués d'Espagne et des Pays-Bas s'abstinrent en raison des réserves formulées par eux à la précédente séance.

Le texte de l'article 36 fut donc adopté.

Etant donné que les réserves faites par les délégués d'Espagne et des Pays-Bas ne concernaient pas le fond de la question, mais visaient uniquement l'obtention pour leurs pays d'un siège de conseiller à la Cour, on peut dire que l'extension de la compétence pénale des Tribunaux mixtes fut votée à l'unanimité des membres de la commission.

A la séance du lendemain, la commission adoptait les projets de code pénal et de code d'instruction criminelle présentés par la sous-commission (1).

Nubar Pacha clôtura les travaux de la commission en déclarant qu'il ne saurait trouver d'expressions lui paraissant suffisantes pour témoigner sa reconnaissance à tous les membres de la commission dont le concours si précieux a été accordé à l'Egypte pour l'élaboration de travaux qui venaient donner un complément à l'institution de la réforme judiciaire.

Le doyen du corps diplomatique lui adressa au nom des délégués des félicitations et des remerciements : « il

(1) La sous-commission avait pris pour base de ses travaux les codes pénal et d'instruction criminelle élaborés pour les Tribunaux Indigènes qui venaient d'être institués ; ces codes étaient eux-mêmes directement inspirés des codes français.

tint tout particulièrement à témoigner de la haute intelligence et du grand esprit de conciliation avec lesquels S. E. le Président a dirigé les délibérations de la commission internationale. L'œuvre de la réforme judiciaire, qui est sienne, et que l'on peut qualifier d'œuvre providentielle pour l'Égypte, a reçu un heureux complément et l'avenir démontrera quels bienfaits le pays est en droit d'en attendre » (1).

Tout semblait donc aller pour le mieux. La commission avait considérablement étendu la compétence pénale des Tribunaux mixtes ; les délégués égyptiens avaient été d'accord avec elle sur toutes les décisions prises en vue d'assurer les intérêts de toutes les parties. Une organisation complète prévoyant les moindres détails avait été instituée. Quelle est donc la raison pour laquelle nous sommes encore actuellement au même point qu'au premier jour de l'établissement des nouveaux tribunaux ?

C'est la trop grande indépendance que les projets de 1884 accordaient au parquet mixte.

56. — La sous-commission avait estimé en effet qu'aucune garantie exigée du gouvernement égyptien ne saurait être jugée excessive lorsqu'il s'agissait de sauvegarder l'honneur, la liberté, la vie des étrangers dont la défense allait incomber bientôt aux Tribunaux mixtes : « au moment où les puissances, d'accord avec le gouvernement égyptien, consentent à se dessaisir, au moins en partie, de la juridiction criminelle, il ne saurait y avoir aucun dissentiment sur les garanties qu'elles ont le droit d'exiger pour assurer à leurs nationaux, une justice indépendante, impartiale et ferme.

« La sous-commission estime qu'il convient tout d'abord de restituer au parquet son caractère primitif et de le composer de magistrats étrangers et de magistrats indigènes. Il faut en second lieu que ces magistrats soient choisis de façon à présenter aux justiciables des garanties

(1) *Protocole n° 4, procès-verbal de la séance du 17 Mai 1884, p. 14.*

sérieuses au point de vue de la capacité et de la pratique criminelle ; il faut enfin qu'ils ne relèvent que du Procureur Général et que ce dernier, maître de l'action publique, soit placé dans une situation indépendante » (1).

En conséquence les dispositions suivantes étaient proposées par la sous-commission et adoptées en séance plénière pour régler l'institution du ministère public :

Article 16. — Il sera institué auprès des Tribunaux de la Réforme un ministère public à la tête duquel sera placé un procureur général. — Ce magistrat sera nommé par S. A. le Khédive sur la présentation de la Cour d'Appel ; il sera choisi parmi les magistrats étrangers de la Cour ou des Tribunaux de la Réforme et il sera pourvu à son remplacement. Il sera amovible. Toutefois dans le cas où ce magistrat serait relevé des fonctions du ministère public, il serait nommé conseiller.

Article 17. — Le procureur général aura la direction de l'action publique et de l'action disciplinaire.

Article 18. — Le procureur général aura sous sa direction, auprès de la Cour d'Appel et des Tribunaux, des substituts étrangers et des substituts indigènes en nombre suffisant pour assurer le service des audiences et de la police judiciaire. — Le nombre des substituts étrangers et des substituts indigènes sera fixé par la Cour, d'accord avec le procureur général.

Article 19. — Les substituts seront nommés par S. A. le Khédive. — Pour être renseigné sur les magistrats étrangers, le gouvernement égyptien s'adressera à leurs gouvernements respectifs ; il ne nommera que des magistrats présentés par leur gouvernement et remplissant dans leur pays des fonctions du ministère public ou des fonctions analogues.

Article 20. — Les procureurs près les tribunaux de pre-

(1) *Rapport de la sous-commission*, p. 9.

mière instance seront des magistrats étrangers. Ils seront choisis à l'avenir parmi les substituts étrangers du parquet. Ils seront nommés par S. A. le Khédive, sur la présentation du procureur général, après avis préalable de la Cour. Ils toucheront les mêmes appointements que les juges.

Article 21. — Les magistrats du ministère public seront amovibles.

La sous-commission avait tout d'abord décidé que les magistrats du ministère public ne pourraient être révoqués que par décret rendu sur l'avis conforme de la Cour pour le procureur général, et sur l'avis conforme du procureur général pour ses substituts. C'est pour ne pas porter atteinte aux prérogatives du gouvernement qu'il a été ensuite admis que les magistrats du ministère public seraient amovibles ; une réserve toutefois était faite en faveur du procureur général : en cas de révocation il devait être nommé conseiller ou juge selon le poste qu'il occupait avant sa nomination comme procureur général (1).

Voici les deux raisons par lesquelles la sous-commission justifiait cette réserve : « Tout d'abord, si le procureur général pouvait être révoqué purement et simplement, aucun magistrat de la Cour ou des Tribunaux de la Réforme n'accepterait ces fonctions. En second lieu, c'est le procureur général qui dirige l'action publique, c'est de lui que relèvent les procureurs et les substituts, c'est à lui qu'il appartient de les blâmer ou de les défendre ; en un mot, c'est lui qui est responsable de l'administration de la justice criminelle ; il importe donc de placer ce magistrat dans une situation indépendante et de lui donner une garantie contre une révocation qui ne serait pas fondée sur des considérations exclusivement professionnelles » (2).

(1) La commission plénière décida même qu'il devait en toute hypothèse être nommé conseiller en cas de révocation.

(2) *Rapport de la sous-commission*, p. 10.

Le rôle de toute première importance qui incombait au procureur

57. — Tout le chapitre du Règlement d'Organisation Judiciaire qui traitait du ministère public avait été adopté sans opposition de la part des délégués égyptiens, — Nubar Pacha et Boutros Pacha Ghali, — mais une fois les travaux terminés le gouvernement estima qu'on avait fait trop bon marché de ses prérogatives.

Le fait pour le gouvernement égyptien d'être obligé de nommer non seulement un procureur général *étranger* mais aussi des procureurs près les tribunaux *étrangers* sur la *présentation* du procureur général et après *avis* de la Cour, et des substituts *étrangers* parmi les magistrats qui seront *désignés* par leurs gouvernements accentuait trop le caractère international de la réforme judiciaire pour ne pas éveiller ses susceptibilités (1).

Le parquet mixte acquérait de la sorte une organisation si forte qu'il constituait en quelque sorte « un nouveau

général était au surplus fortement mis en relief dans l'article déjà cité par nous émanant du rapporteur même de la sous-commission, MARTIN-SARZEAUD (*Clunet*, 1884, p. 584) : « La commission internationale a parfaitement compris que le choix du procureur général aurait une influence décisive sur le sort de la réforme proposée. Si ce magistrat est à la hauteur de ses fonctions, s'il a assez d'énergie pour organiser la police judiciaire et pour vaincre les obstacles qui entraveront son action, si la fermeté de son caractère lui permet de tenir dans sa main le personnel un peu hétérogène qu'il aura à diriger, les Tribunaux de la Réforme pourront initier l'Egypte aux bienfaits de la justice criminelle. Que si au contraire le procureur général est un homme que les difficultés de chaque jour effrayent, qui veuille à tout prix éviter les conflits, ménager les susceptibilités des uns et les exigences politiques des autres, la réforme criminelle avortera misérablement et elle pourra entraîner avec elle les tribunaux eux-mêmes. C'est un calcul que certains font peut-être, et que la Cour d'Alexandrie devra déjouer. Elle n'oubliera pas que c'est précisément parce que dès l'origine les Tribunaux de la Réforme ont eu la bonne fortune d'avoir à leur tête un magistrat éminent, qui était un administrateur hors ligne, et un homme doué d'un caractère énergique (M. le baron de Lapenna, actuellement président à la Cour suprême de justice et de cassation de Vienne), que l'institution de la Réforme a pu s'implanter en dépit de toutes les manœuvres, qu'elle a supporté l'épreuve du temps et qu'elle défie les événements politiques. Il appartiendra à la Cour de savoir choisir le magistrat qui aura l'honneur d'organiser en Egypte l'administration de la justice criminelle. »

pouvoir dans un Etat » (2). En effet aux nouveaux tribunaux étaient en outre rattachés le service de la police judiciaire et le service pénitentiaire : les lieux de détention spécialement affectés au service des Tribunaux mixtes étaient placés sous leur surveillance immédiate et administrés par des agents nommés et révoqués par eux (3). Enfin il était institué auprès de ces tribunaux un personnel nommé par eux de commissaires et d'agents chargés d'assurer le service de la police judiciaire et l'exécution des jugements (4).

Il en résultait une telle indépendance pour les institutions que la commission de 1884 venait d'établir que le gouvernement égyptien s'en émut et n'attribua aux conclusions de la commission qu'une valeur consultative, préférant retarder sinon renoncer à la réforme pénale, plutôt que d'accorder une indépendance si complète à cette nouvelle organisation.

Les puissances de leur côté ayant refusé d'acquiescer à l'extension de la compétence pénale des tribunaux si elle n'était accompagnée de la réforme du parquet, les choses en restèrent là jusqu'en 1888.

(1) PÉLISSÉ DU RAUSAS. *Le régime des Capitulations dans l'Empire Ottoman*, Paris 1905, T. II, p. 493.

(2, LAMBA, *op. cit.*, p. 292.

(3) Articles 46 et 57 du Règlement d'Organisation Judiciaire.

(4) Article 56.

CHAPITRE III

La Commission internationale de 1890

58. *De la circulaire de Zoulficar Pacha du 9 Octobre 1888 et l'annexe B.* —
59. *Des réserves formulées par le Comte d'Aubigny.* — 60. *De l'ajour-
nement sine die de l'assemblée.* — 61. *Appréciations d'ensemble.*
-

BIBLIOGRAPHIE

PRIVAT. *De l'organisation judiciaire en Egypte*, Clunet, 1887.

GELAT. *Répertoire annoté de la législation et de l'administration égyptiennes*, 1894-1896, T. III, Alexandrie 1899.

LAMBA. *De l'évolution de la condition juridique des Européens en Egypte*, Paris 1896.

BORELLI. *Choses politiques d'Egypte*, 1883-1895, Paris.

Procès-verbaux de la commission de 1890.

CHAPITRE III

La Commission internationale de 1890

58. — En 1887 déjà, une étude parue dans le *Clunet*, sur l'organisation judiciaire en Egypte, déplorait l'oubli dans lequel on avait laissé sombrer les lois pénales applicables aux étrangers (1) :

« Il ne faut pas se dissimuler que certaines colonies européennes ont un niveau moral très inférieur. Cela résulte tant de ce que l'Egypte est le refuge de nombreuses épaves sociales que parce que l'impunité y existe presque absolument et y a existé presque de tout temps en faveur des étrangers, par la connivence ou la faiblesse des autorités consulaires. De là une grande déconsidération pour la population européenne vis-à-vis des indigènes dont les agissements coupables sont souvent enhardis par l'exemple placé sous leurs yeux ; de là surtout un trouble et une insécurité dans les transactions qui entravent les affaires et nuisent à la bonne et régulière administration de la justice.

« On n'arrive à moraliser les masses que par l'exécution stricte des lois. Or, en Egypte, les lois pénales ont toujours sommeillé. Il s'agit donc de les faire revivre et surtout d'en confier l'application aux magistrats les plus intègres et les plus désintéressés que fournisse le pays, c'est-à-dire aux magistrats des Tribunaux mixtes.

« La France, comme l'a dit le rapporteur de la sous-

(1) PRIVAT. *De l'organisation judiciaire en Egypte*, *Clunet*, 1887, p. 521.

commission de 1884, ne pourra pas souffrir de cette innovation. Sa colonie est, on peut le dire sans infatuation patriotique, parmi les plus honnêtes et les plus considérées. Elle a tout intérêt à voir s'élever le niveau de la moralité publique ».

En fait le gouvernement égyptien ne sommeillait pas. Les pouvoirs des Tribunaux mixtes avaient été prorogés le 1^{er} février 1884 pour une durée de cinq années ; avant le terme de la période en cours le gouvernement, par une circulaire du 9 octobre 1888, soumis à l'appréciation des puissances les propositions suivantes sur l'étendue de la compétence pénale qu'il désirait attribuer aux Tribunaux de la Réforme (1) :

« La période quinquennale pour le fonctionnement des Tribunaux mixtes atteindra le 1^{er} février 1889 le terme de sa dernière prorogation.

« Il serait superflu de rappeler ici les bienfaits de l'institution de la Réforme Judiciaire et de faire ressortir la nécessité de son maintien. L'expérience a démontré, cependant, que des améliorations pourraient y être introduites, qui en rendraient le fonctionnement plus complet et la mettraient à même de rendre plus de services au pays.

« ... Déjà en 1884 une commission internationale siégeant au Caire s'est occupée d'étendre la compétence des Tribunaux mixtes en matière civile et commerciale et en matière pénale.

« Pour ce qui est de la matière civile et commerciale, le gouvernement, s'inspirant des conclusions de cette commission, propose les dispositions de l'annexe A.

« Quant à la matière pénale, le gouvernement, dans ce qu'il propose actuellement, ne va pas aussi loin que la commission au sein de laquelle, d'ailleurs, s'étaient produites de notables divergences d'opinion.

« Le gouvernement pense que le but à atteindre étant

(1) GELAT. *Répertoire annoté de la législation et de l'administration égyptiennes* 1894-1896, Alexandrie 1899, p. 216.

de lui rendre possible sa tâche d'administrer le pays, il lui suffit de limiter, pour le moment, la compétence pénale aux cas qui se présentent le plus fréquemment, cas énumérés dans l'annexe B. Cette limitation, du reste, présenterait l'avantage de faciliter, sur cette question, l'accord des puissances.

« La commission de 1884 avait cru devoir subordonner à certaines conditions la nomination des membres du parquet. Mais les membres du parquet étant en fait et avant tout des fonctionnaires du gouvernement et éminemment amovibles, par le caractère même de leurs fonctions, *il croit devoir, au nom de sa propre responsabilité, maintenir le droit de les choisir et de les nommer* ».

Aux termes de l'annexe B, devaient être déférés aux Tribunaux mixtes les *étrangers* à raison des faits suivants (1) :

a) Excitation à la haine et au mépris du gouvernement, troubles de la paix publique, crimes et délits contre les fonctionnaires et employés de l'Etat et contre tout dépositaire de la force publique dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions ;

b) Incendie volontaire, découvert au cours d'une instance civile relative à cet incendie et pendante devant les tribunaux ;

c) Faux et usage de pièces fausses devant les Tribunaux égyptiens mixtes ;

d) Faux témoignages déposés et faux serments prêtés, ainsi que subornation de témoins cités devant les Tribunaux égyptiens mixtes ;

e) Banqueroute simple et banqueroute frauduleuse ;

f) Fabrication, émission ou circulation de fausse monnaie ;

g) Contrebande ;

h) Jeux de hasard, loteries ;

i) Incendie volontaire, destruction, mutilation ou dégradation d'antiquités, édifices, monuments, plantations

(1) GELAT, *op. cit.*, p. 218.

ou autres objets destinés à l'utilité ou à la décoration publique, de monuments et édifices religieux et leurs dépendances, de lignes ferrées ou télégraphiques, d'ouvrages de travaux publics, et en général de tous biens faisant partie du domaine public de l'Etat ;

j) Vol d'antiquités ou de tous objets appartenant soit aux musées, soit aux mosquées.

Le gouvernement revendiquait par conséquent le droit de choisir à son gré les magistrats du ministère public et à son tour n'entendait plus accorder qu'une compétence pénale restreinte aux Tribunaux mixtes : non seulement les indigènes n'étaient pas déférés à ces tribunaux pour les crimes et délits qu'ils commettraient au préjudice des étrangers, mais les étrangers eux-mêmes n'y étaient soumis que dans un nombre de cas assez limité (1).

L'explication de ce revirement est aisée : en 1884, les Tribunaux Indigènes venaient à peine d'être institués ; ils ne symbolisaient pas encore la justice représentée tout entière par les Tribunaux mixtes (2) et le gouvernement égyptien ne demandait alors pas mieux que de voir attribuer aux Tribunaux de la Réforme une compétence pénale fort étendue qui diminuait d'autant celle des juridictions consulaires.

Mais en 1888 il en était autrement. Les Tribunaux indigènes avaient suffisamment fait leurs preuves pour que le gouvernement égyptien estimât inutile sinon impossible de leur enlever la connaissance des crimes et délits commis par les indigènes contre les étrangers ; cela étant, il pouvait difficilement exiger que par contre les étrangers soient eux soumis à la juridiction des Tribunaux mixtes pour toutes les infractions qu'ils commettraient. Il s'arrêta par conséquent au moyen terme que nous venons d'indiquer : exclusion des indigènes mais compétence restreinte à l'égard des étrangers.

(1) Comp. l'annexe B avec l'article 36 du projet de 1884, *supra* n° 54.

(2) LAMBA. *De l'évolution de la condition juridique des Européens en Egypte*, Paris 1896, p. 237.

59. — Les pouvoirs des Tribunaux mixtes furent prorogés pour une nouvelle période de cinq années à partir du 1^{er} février 1889 avant qu'il fut loisible aux puissances d'étudier les propositions du gouvernement égyptien.

Le 25 février 1889 Zoulficar Pacha proposa aux représentants des puissances de soumettre l'annexe B à une commission technique dans laquelle chaque puissance et l'Egypte compteraient un représentant légiste et qui se réunirait au Caire ; cette commission aurait en outre à déterminer les codes à appliquer en matière pénale et prendrait pour base de son examen les projets préparés par la commission de 1884 (1).

Le 27 février, le Comte d'Aubigny, Agent et Consul Général de France au Caire, transmettait le texte de la circulaire de Zoulficar Pacha au Ministre des Affaires Etrangères à Paris en l'accompagnant des observations suivantes :

« Les objections les plus graves que nous aurions à formuler ont surtout trait à l'extension de juridiction en matière pénale.

« Et d'abord, nous ne devrions pas entrer dans la discussion des clauses contenues dans l'annexe B sans avoir obtenu gain de cause dans la question du choix et de la nomination du parquet. Nous ne pouvons admettre que la poursuite de nos nationaux soit confiée à un parquet qui relèverait exclusivement du gouvernement égyptien. Il nous faut une garantie sérieuse que l'honneur, la sécurité des Français ne seront pas exposés à l'arbitraire d'un fonctionnaire exclusivement khédivial, ayant été choisi par le gouvernement seul et révocable au bon plaisir de ce dernier. Il importerait de revenir sur ce point à l'attitude prise par nos délégués dans la commission de 1884 *et de l'accentuer encore au besoin.*

« Le ministre des affaires étrangères du Khédive, dans sa circulaire du 9 octobre 1888, affirme de nouveau la

(1) GELAT, *op. cit.*, p. 228.

théorie en vertu de laquelle le parquet des Tribunaux de la Réforme est exclusivement un instrument du gouvernement égyptien. J'ai déjà eu sur ce point un échange de notes avec Zoulfikar Pacha. Le moment pour continuer cette discussion sera venu lorsque la commission examinera l'annexe B.

« Nous devons exiger que les gouvernements intéressés participent à la nomination du parquet. Il faudra aussi atténuer, autant que possible, le principe de la révocabilité du ministère public, en soutenant une formule dans le genre de celle qui avait été proposée par nos délégués à la commission de 1884.

« Une fois que nous aurons obtenu gain de cause sur ce point de principe, nous consentirions à étudier les propositions contenues dans l'annexe B.

« Le premier paragraphe (excitation à la haine du Gouvernement, etc.), est à rejeter purement et simplement » (1).

Entre temps le Comte d'Aubigny se concertait avec son collègue de Russie sur les termes de la réserve à formuler auprès du gouvernement égyptien, en réponse à la demande de convocation d'une commission technique internationale, afin que les délégués de ces deux puissances pussent observer dans cette question une attitude absolument semblable (2).

Le 25 février 1890 le Consul Général de France répondait à Zoulfikar Pacha que son pays adhérerait au projet de convocation d'une commission à l'effet d'examiner les propositions contenues dans l'annexe B.

Il formula toutefois la réserve suivante, reprise d'une façon identique par son collègue russe : « Le gouvernement de la République estime qu'aucune extension de cette nature ne saurait être admise sans une réorganisation simultanée du parquet de ces tribunaux dans le sens indiqué par la commission de 1884. Aussi le délégué français ne

(1) GELAT, *op. cit.*, p. 227.

(2) GELAT, *op. cit.*, p. 231.

sera autorisé à prendre part aux discussions sur l'extension de la juridiction pénale que dans le cas où la question de la réorganisation du parquet serait en même temps soumise à cette commission » (1).

Le gouvernement égyptien décida cependant de passer outre aux réserves de la France et de la Russie et de proposer aux membres de la commission l'extension de la compétence des Tribunaux mixtes sans poser la question de la réorganisation du parquet.

60. — La commission technique se réunit au Caire du 24 mars 1890 au 29 avril de la même année. Presque toutes les puissances y étaient représentées par des magistrats près les Tribunaux mixtes.

A la cinquième séance du 21 avril 1890 le délégué égyptien, qui présidait la commission, invita les membres à aborder l'examen de l'annexe B.

Les délégués français et russes rappelèrent aussitôt les réserves formulées par leurs gouvernements et demandèrent à Fakhry Pacha s'il était disposé à soumettre à la commission la question de la réorganisation du parquet ; dans la négative les instructions reçues de leurs pays étaient formelles : ils seraient obligés de se retirer de l'assemblée.

A cela le délégué égyptien répondit que « la question de la réorganisation du parquet est en dehors des attributions de la commission technique. C'est une question diplomatique qui ne peut qu'être traitée de puissance à puissance » (2).

Le délégué espagnol dit qu'il avait été admis que les questions connexes au programme pourraient être portées devant la commission et qu'il ne peut y avoir avec l'annexe B de connexité plus grande que celle de la question de savoir s'il y a lieu à une réorganisation du parquet.

Le délégué anglais eut beau exposer que l'on devait

(1) GELAT, *op. cit.*, p. 231.

(2) *Procès-verbal* n° 5, séance du lundi 21 Avril 1890, p. 4.

d'après lui entrer d'abord dans la discussion de l'annexe B qui est formellement inscrite au programme et que cette discussion fournirait au gouvernement égyptien l'occasion de se concerter avec les puissances sur la question « soi-disant préliminaire de l'organisation du parquet », — les délégués français et russe, liés par les instructions précises de leurs gouvernements et secondés par les délégués espagnol, danois et belge, maintinrent leur point de vue. Ils déclarèrent formellement ne pouvoir aborder l'examen de l'extension de la compétence pénale des Tribunaux de la Réforme sans une discussion préalable de la réorganisation du parquet qui aurait pour base le projet de la commission de 1884 et demandèrent au délégué égyptien s'il était disposé à adopter cette méthode de travail.

« S. E. Fakhry Pacha dit qu'il ne peut faire connaître immédiatement la réponse du gouvernement égyptien à cette proposition, qu'il a besoin d'en référer au Conseil des Ministres, mais qu'il espère être à même de répondre le lendemain » (1).

Le gouvernement égyptien ne répondit ni le lendemain, ni le surlendemain.

La dernière séance de la commission eut lieu huit jours après, le 29 avril 1890 : « S. E. Fakhry Pacha exposa que l'ordre du jour comporterait la discussion de l'annexe B, relative à la matière pénale. Quelques-uns des délégués n'étant autorisés à prendre part à cette discussion que sous certaines conditions, le gouvernement égyptien va s'occuper d'aplanir toutes difficultés.

« M. le président prie en conséquence MM. les membres de la commission d'attendre une nouvelle convocation » (2).

Cette nouvelle convocation n'eut jamais lieu et la commission fut ajournée *sine die* sans avoir même abordé l'examen de l'annexe B.

(1) *Procès-verbal* n° 5, séance du lundi, 21 Avril 1890, p. 7.

(2) *Procès-verbal* n° 8, séance du mardi, 29 Avril 1890, p. 24.

61. — L'attitude du délégué français fut chaudement approuvée par le Comte d'Aubigny lorsqu'il exposa au ministre des affaires étrangères de France ses appréciations d'ensemble sur la marche générale des travaux de la commission (1) :

« Je n'ai pas besoin, lui écrivait-il, de revenir ici sur la nécessité qui s'impose dans l'intérêt de nos nationaux d'obtenir des garanties sérieuses, quant à l'indépendance et aux lumières du parquet, avant de consentir à confier à celui-ci la liberté et l'honneur des sujets français. Je devais d'autant plus marquer notre ferme résolution d'obtenir préalablement ces garanties que, l'an dernier, lorsque M. de Sigoyer dut quitter ses fonctions intérimaires de procureur général, le gouvernement égyptien, pour bien affirmer sa théorie en matière de parquet, nomma à la tête du ministère public un magistrat belge, de sa seule autorité et sans consulter le cabinet de Bruxelles.

« La plupart des collègues de M. Prunières (2) sont, au fond, de notre avis, relativement à la question du parquet et se sont exprimés dans ce sens auprès de lui et du délégué russe. La France et la Russie ont donc soutenu en cette circonstance une cause qui est d'une importance primordiale pour tous les étrangers qui, résidant en Egypte, jouissent du bénéfice des Capitulations. L'attitude de ces deux puissances a en conséquence produit une excellente impression sur toutes les colonies ; elle a fait plus : elle a prouvé que la réorganisation du parquet dans le sens de nos revendications s'impose, si l'on veut attribuer une juridiction pénale quelconque aux Tribunaux de la Réforme, et on peut considérer comme déjà acquis que le gouvernement égyptien accepte l'idée d'une réorganisation du parquet, dans un sens de nature à offrir des garanties aux justiciables étrangers. Ce premier résultat implique une évolution importante si l'on se reporte à la déclaration de principe relative au ministère public, contenue dans la circulaire khédiviale du 9 octobre 1888 ».

(1) Lettre du 7 Mai 1890. GELAT, *op. cit.*, p. 232.

(2) Le délégué français.

De fait par dépêche du 28 juin 1890 le ministre des affaires étrangères d'Egypte portait officiellement à la connaissance des cabinets d'Europe le résultat des travaux de la commission de 1890 et les informait qu'il se réservait de leur soumettre ultérieurement « les modifications que le gouvernement de Son Altesse croirait pouvoir apporter à l'organisation actuelle du parquet » (1).

Mais aucune proposition ne fut faite par le gouvernement égyptien et l'on resta dans le *statu quo ante* jusqu'en 1898.

(1) LAMBA. *op. cit.*, p. 290.

CHAPITRE IV

La Commission internationale de 1898 et les décrets du 26 mars 1900

62. *Rappel du projet de 1873.* — 63. *De l'extension de la compétence des Tribunaux mixtes en matière de banqueroute.* — 64. *Des décrets du 26 Mars 1900.* — 65. *De la modification de la composition des tribunaux correctionnels.*

BIBLIOGRAPHIE

- Mc IJWRAITH. *Report for the Year 1899 presented by the Judicial Adviser*,
Cairo 1900.
- DE HERREROS. *Les Tribunaux Mixtes d'Egypte*, Alexandrie 1914.
- PÉLISSÉ DU RAUSAS. *Le régime des Capitulations dans l'Empire Ottoman*.
Paris 1905.
- GELAT. *Répertoire annoté de la législation et de l'administration égyptiennes 1840-1904*, T. IV, Alexandrie 1910.
- BORELLI. *La législation égyptienne annotée*, T. I, Bruxelles, Paris, Le
Caire 1892.
- Procès-verbaux de la Commission Internationale de la Réforme Judiciaire
de 1898-1899.*
-

CHAPITRE IV

La Commission internationale de 1898 et les décrets du 26 mars 1900

62. — On se souvient que le gouvernement égyptien avait proposé à la commission de 1873 de comprendre dans la catégorie des crimes et délits commis contre l'exécution des sentences les faits caractéristiques de la banqueroute frauduleuse quand ils se seraient produits *après* le jugement déclaratif de faillite, les faits *antérieurs* au jugement ne pouvant avoir, au point de vue où devait se placer la commission, le caractère de ceux qui sont commis dans le but d'empêcher l'exécution d'un jugement émané du tribunal (1).

« La commission a reconnu que l'effet d'un jugement déclaratif de faillite étant de transporter les biens du failli à la masse des créanciers, tout acte qui avait pour but direct d'empêcher la masse de disposer de ces biens était directement commis contre l'exécution de la sentence.

« Mais afin qu'il n'y eût pas de malentendu possible, elle a été d'accord avec le représentant du gouvernement égyptien qu'il convenait d'expliquer : 1° que les actes constitutifs de la banqueroute frauduleuse devaient avoir « pour but », de la part du failli, de « détourner ou de dissimuler une partie de son actif au préjudice de la masse des créanciers » ; 2° qu'il s'agissait d'accusation portée contre le failli exclusivement ; 3° que le jugement

(1) Voir *supra* nos 38 et 41.

devait, au moment où le fait incriminé était commis, avoir été signifié au failli ou publié par affiche » (1).

Mais les puissances n'avaient pas ratifié sur ce point les conclusions de la commission de Constantinople et la compétence pénale finalement attribuée aux Tribunaux mixtes ne comprenait pas le pouvoir de réprimer les actes constitutifs de la banqueroute frauduleuse.

Les projets soumis aux commissions internationales de 1880, 1884 et 1890 avaient compris eux aussi des clauses déférant aux Tribunaux de la Réforme les banqueroutes simples et frauduleuses (2), mais on connaît les raisons pour lesquelles ils ne purent être mis à exécution.

Pendant ce temps le commerce souffrait énormément d'un état de choses qui confinait au scandale. Soit par mauvaise organisation, soit par faiblesse des tribunaux consulaires les banqueroutes n'étaient guère réprimées d'une façon efficace en Egypte. Les éléments les moins intéressants de la population jouissaient d'une impunité intolérable et jetaient en même temps le discrédit sur tout le commerce du pays. Une réforme s'imposait.

63. — Par circulaire du 15 novembre 1897 le gouvernement égyptien avait suggéré aux puissances de modifier certains articles du Règlement d'Organisation Judiciaire.

Une commission internationale composée de deux délégués de chaque puissance se réunit en Egypte au ministère des affaires étrangères le 23 avril 1898 pour étudier les propositions du gouvernement égyptien.

Elle siégea jusqu'en 1899 et entre temps sa mission fut étendue, sur la pétition de certaines chambres de commerce et avec l'assentiment des puissances, à l'étude d'un projet de loi sur les banqueroutes, lequel attribuait aux Tribunaux de la Réforme une compétence pénale dans les cas de faillites *mixtes*.

(1) *Rapport de la commission de 1873*. BORELLI. *La législation égyptienne annotée*, T. I, Bruxelles, Paris, Le Caire 1892, p. LXXXVII.

(2) Voir *supra* nos 47, 53, 54 et 58.

L'innovation proposée était motivée par le fait que par suite des délais inévitables entraînés par la nécessité de s'adresser aux autorités consulaires le failli avait presque toujours quitté le pays avec le reliquat de la caisse et toutes les autres activités qu'il pouvait emporter avant qu'un mandat d'arrêt ait pu être obtenu de son consul. On demandait par conséquent de conférer aux Tribunaux mixtes devant lesquels une procédure de déclaration en état de faillite était pendante le pouvoir d'emprisonner l'inculpé, sur la demande du parquet, même avant toute déclaration de faillite, et d'infliger les peines de banqueroute une fois la culpabilité reconnue (1).

La commission approuva et les puissances ratifièrent le projet présenté par le gouvernement. Cet accord aboutit à une série de décrets datés du 26 mars 1900 qui modifièrent certaines dispositions du Règlement d'Organisation Judiciaire, du code pénal et du code d'instruction criminelle mixtes. Il en résulta pour les Tribunaux mixtes une compétence beaucoup plus étendue que celle qu'ils avaient eu jusque-là.

64. — Une nouvelle disposition fut tout d'abord ajoutée à l'article 6 du titre II du Règlement d'Organisation Judiciaire qui prévoyait les cas dans lesquels les tribunaux étaient compétents en matière pénale ; c'était la suivante : « Seront soumises à la juridiction des Tribunaux mixtes... : ... 2° les poursuites contre les auteurs ou les complices des délits prévus au chapitre IX titre III du code pénal *dans les cas de faillites mixtes* ».

On adopta une solution transactionnelle sur la question du parquet qui avait fait échouer les projets de 1884 et de 1890 et aux termes d'un second alinéa ajouté à l'article 27, titre I du Règlement d'Organisation Judiciaire « dans tous les cas prévus par le chapitre IX du code pénal, si les poursuites sont dirigées contre un étranger, les

(1) MC ILWRAITH. *Report for the Year 1899 presented by the Judicial Adviser*, Cairo 1900, p. 25.

fonctions du ministère public devront être remplis *par un membre du parquet de nationalité étrangère*. A défaut d'un membre du parquet étranger, la cour déléguera un conseiller ou un juge étranger pour en remplir les fonctions ».

Le chapitre IX du titre III du code pénal était relatif aux banqueroutes. Il avait été modifié par un des décrets du 26 mars 1900 qui avait correctionnalisé la banqueroute frauduleuse. Aux termes des anciennes dispositions qui dataient de 1873 les coupables de banqueroute frauduleuse et leurs complices étaient punis des travaux forcés à temps, ce qui était une peine criminelle. On les a rendus désormais passibles d'un emprisonnement de deux à cinq ans pour un motif d'ordre pratique : la difficulté dans laquelle on se serait trouvé de réunir pour chaque banqueroute un jury mal préparé à parcourir les fonctions.

Tout commerçant en état de cessation de paiement sera désormais déclaré banqueroutier *frauduleux* dans les cas suivants : 1° S'il a soustrait, détruit ou altéré ses livres ; 2° S'il a détourné ou dissimulé une partie de son actif au préjudice de ses créanciers ; 3° Si, soit dans ses écritures, son bilan ou un acte quelconque, soit même par une reconnaissance verbale ou pour avoir évité sciemment de produire des documents ou des explications, il se sera frauduleusement reconnu ou fait reconnaître débiteur de sommes qu'il ne devait pas réellement (article 293).

Le cas de faillite d'une société anonyme ou par actions était prévu par l'article 297 : dans le cas de faillite d'une société anonyme ou par actions, les administrateurs et directeurs de la société seront passibles des peines de la banqueroute frauduleuse, s'ils sont reconnus coupables d'un des faits prévus par l'article 293 de ce code ou s'ils ont occasionné la faillite de la société par fraude ou dol, et notamment s'ils ont contribué à la cessation des paiements de la société, soit en indiquant faussement le capital souscrit ou versé, soit en distribuant des dividendes fictifs, soit en s'attribuant dolosivement des prélèvements supérieurs à ceux autorisés par le contrat social.

La banqueroute *simple* était réprimée par une peine d'un mois à deux ans d'emprisonnement. Certains cas étaient *obligatoires* pour le juge qui une fois le fait délictueux constaté *devait* appliquer la peine prévue par la loi, d'autres cas étaient simplement *facultatifs* pour lui dans ce sens qu'ils n'entraînaient pas forcément l'application des peines de banqueroute. Les cas obligatoires étaient prévus par l'article 295 aux termes duquel devait être déclaré banqueroutier simple, en général, tout commerçant qui, par son imprudence ou sa faute grave, aura été cause de la perte subie par ses créanciers et spécialement celui qui se trouvera dans les cas suivants : 1° Si ses dépenses personnelles ou les dépenses de sa maison ont été jugées excessives ; 2° S'il a consommé de fortes sommes au jeu, à des opérations de pur hasard ou à des opérations fictives de bourse ou sur marchandises ; 3° Si, dans l'intention de retarder sa faillite, il a fait des achats pour revendre au-dessous des cours ; si dans la même intention, il s'est livré à des emprunts, circulations d'effets et autres moyens ruineux de se procurer des fonds ; 4° S'il a obtenu un concordat au moyen de manœuvres frauduleuses.

Les causes de banqueroute simple facultatives pour le juge étaient indiquées dans l'article 296 aux termes duquel pouvait être déclaré banqueroutier simple tout commerçant qui se trouverait dans un des cas suivants : 1° S'il n'a pas tenu les livres exigés par l'article 12 du code de commerce, ou n'a pas fait l'inventaire prescrit par l'article 14, ou si ses livres, incomplets et irrégulièrement tenus, n'offrent pas sa véritable situation active et passive, sans néanmoins qu'il y ait fraude ; 2° S'il ne s'est pas conformé aux articles 20 et 23 du code de commerce (relatifs à la publicité du contrat de mariage) ; 3° S'il n'a pas fait la déclaration de la cessation de ses paiements dans le délai prescrit par l'article 202 du code de commerce, ou s'il n'a pas fait le dépôt du bilan prescrit par les articles 203 et 204, ou si les renseignements prescrits par ces dernières dispositions sont reconnus inexacts ; 4° Si, sans empêchement légitime, il ne s'est pas rendu

en personne aux convocations du juge-commissaire ou s'il n'a pas fourni les renseignements demandés par celui-ci, ou si les renseignements fournis sont inexacts ; 5° Si, après la cessation de ses paiements, il a sciemment payé ou favorisé un créancier au préjudice de la masse ou s'il lui a permis un avantage particulier en vue d'obtenir son adhésion à un concordat ; 6° S'il est déclaré en faillite avant d'avoir satisfait aux obligations d'un précédent concordat.

Aux termes de l'article 298 du code pénal, dans le cas de faillite d'une société anonyme ou par actions, les administrateurs et directeurs de la société seront passibles des peines de la banqueroute simple : 1° s'ils sont reconnus coupables d'un des faits prévus par les articles 295, n^{os} 2 et 3, et 296, n^{os} 1, 3, 4 et 5 de ce code ; 2° S'ils ont dolosivement omis de publier le contrat social dans les formes voulues par la loi ; 3° S'ils ont coopéré ou donné leur assentiment à des actes contraires aux statuts de la société.

Enfin certains délits connexes aux délits de banqueroute et caractérisés par le fait qu'ils étaient commis par d'autres que le failli, étaient réprimés d'une peine obligatoire de trois mois à trois ans d'emprisonnement (article 300) à laquelle venait s'ajouter une amende facultative de P. T. 100 à 10.000 (article 301) ; y étaient passibles, en dehors des cas de complicité légale : 1° Toutes personnes, même le conjoint et les descendants ou ascendants du failli, ou alliés au même degré, qui auront soustrait, dissimulé ou recélé tout ou partie de l'actif mobilier ou immobilier du failli ; 2° Ceux qui, sans être créanciers, auront frauduleusement pris part aux délibérations d'un concordat ou présenté dans la faillite et affirmé, soit en leur nom, soit par interposition de personnes, des créances supposées ; 3° Ceux qui, étant créanciers, auront frauduleusement exagéré leurs créances ou stipulé, soit avec le failli, soit avec toutes autres personnes, des avantages particuliers à raison ou sous prétexte de leur vote dans les délibérations d'un concordat ou d'une faillite, ou qui auront fait un traité particulier à leur avantage et au pré-

judice de la masse ; 4° Les syndics qui se seront rendus coupables de malversation dans leur gestion.

Il fallut prévoir en dernier lieu le cas où l'inculpé de banqueroute frauduleuse se disposerait à fuir avant que le jugement de déclaration en faillite ne soit prononcé. Un autre décret du 26 mars 1900 modifiant l'article 82 du code d'instruction criminelle prévut ce cas. Aux termes du nouvel article 82, à l'égard des inculpés de banqueroute frauduleuse et de leurs complices, le juge d'instruction pourra décerner un mandat d'amener sur réquisitoire du ministère public, même avant toute déclaration de faillite.

65. — Il n'était pas question de donner une compétence pénale aux Tribunaux mixtes à l'égard des individus dont la faillite se déroulerait soit devant les Tribunaux indigènes (lorsque les parties intéressées dans la faillite et le failli sont indigènes) soit devant les consulats (lorsque les parties intéressées et le failli sont des étrangers de la même nationalité).

Il fut par conséquent bien entendu que les Tribunaux mixtes ne pourraient connaître que des banqueroutes imputées à un commerçant dont la faillite est *mixte*, c'est-à-dire se déroule devant eux par suite de l'existence d'un intérêt mixte.

Le gouvernement égyptien aurait voulu cependant que le banqueroutier *indigène* d'une faillite *mixte* ne fût pas justiciable au point de vue pénal, des Tribunaux mixtes. Voici comment il s'exprimait devant le comité de rédaction institué par la sous-commission de 1898 :

« Les inconvénients du système pénal se font surtout sentir quand le banqueroutier est *étranger*. Plusieurs justices consulaires ont une organisation imparfaite. Souvent la banqueroute simple est jugée en première instance en Egypte, en appel à l'étranger. La banqueroute frauduleuse, passible de peines criminelles, est soumise, d'après plusieurs législations, à une cour d'assises ou à une cour criminelle, siégeant dans le pays même dont relève

l'étranger. Il résulte de là des lenteurs dans l'exécution des peines, et ce qui est plus grave, une procédure presque entièrement écrite, car on se trouve dans une impossibilité de fait, sinon de droit, de faire comparaître les témoins.

« Ces considérations ne s'appliquent pas au failli *indigène*. Celui-ci est jugé sur place. Jamais on n'a signalé une inaction des Tribunaux indigènes quand ils sont saisis par l'intermédiaire du parquet mixte ; on ne peut même leur reprocher une indulgence excessive, ni prétendre que les peines prononcées ne sont pas exécutées.

« On ne voit en conséquence pas les raisons pour lesquelles le gouvernement égyptien consentirait à une dérogation aux règles générales, dérogation qui aurait pour conséquence de soustraire un sujet local à son juge naturel. »

Il fut cependant le premier à reconnaître que le maintien de la plénitude de juridiction des Tribunaux indigènes présenterait certains inconvénients : 1° Il rendrait difficile l'application des articles 411 à 415 du code de commerce qui traitent de l'administration des biens du failli en cas de banqueroute ; 2° Il compliquerait encore les questions de complicité.

Ce sont précisément ces raisons qui firent rejeter le point de vue du gouvernement et soumettre à la juridiction des tribunaux mixtes *tous* les banqueroutiers tant étrangers qu'indigènes et leurs complices.

Une question subsidiaire se posa alors.

Les articles 2 et 3 du titre II du Règlement d'Organisation Judiciaire étaient conçus comme suit :

Article 2. — La chambre du conseil, aussi bien en matière de délits qu'en matière de crimes, sera composée de trois juges, dont un indigène et deux étrangers, et de quatre assesseurs *étrangers*.

Article 3. — Le tribunal correctionnel aura la même composition.

Le rapporteur du projet du gouvernement rappela que la commission de 1873 avait laissé le gouvernement égyptien régler à sa guise la compétence des tribunaux appelés

à juger les indigènes mais avait par contre insisté pour que les tribunaux appelés à juger les étrangers comprennent quatre assesseurs *tous étrangers* (1).

C'était d'ailleurs la raison pour laquelle le titre II du règlement d'organisation judiciaire s'intitulait : Juridiction en matière pénale *en ce qui concerne les inculpés étrangers*.

Maintenant qu'une compétence pénale plus étendue était attribuée aux Tribunaux mixtes il convenait de régler définitivement la composition des tribunaux appelés à juger les *indigènes*.

La commission de 1873 avait proposé de déférer le jugement des indigènes en matière correctionnelle à des juges indigènes du tribunal et en matière criminelle à des conseillers indigènes de la cour d'appel, avec intervention dans l'un comme dans l'autre cas, d'un des magistrats étrangers du tribunal ou de la cour, sauf à adjoindre à ces magistrats des assesseurs ou des jurés indigènes. Cette proposition avait été acceptée par le gouvernement.

En 1880, lorsque le gouvernement égyptien proposa d'étendre la compétence pénale des Tribunaux mixtes à tous les crimes et délits commis par un indigène contre un étranger (2) il demandait que vu le nombre trop élevé d'assesseurs par rapport à celui des magistrats, les assesseurs fussent totalement exclus des chambres du conseil, et en outre réduits à deux pour les tribunaux correctionnels (un étranger et un indigène).

Actuellement, pour maintenir dans la plus grande mesure possible le principe de l'unité de composition, quelle que soit la nationalité de l'inculpé, le gouvernement proposait de :

1° Supprimer les mots : *en ce qui concerne les inculpés étrangers* du titre II du règlement d'organisation judiciaire.

2° Eliminer les quatre assesseurs de la chambre du con-

(1) Voir *supra* n° 44.

(2) Voir *supra* n° 47.

seil, aussi bien en matière de crimes qu'en matière de délits.

3° Conserver les quatre assesseurs étrangers du tribunal correctionnel dans le cas seulement où l'inculpé était un étranger ; lorsque l'inculpé était un indigène, la moitié des assesseurs devait être de sa nationalité.

Les propositions du gouvernement égyptien furent adoptées par la sous-commission et l'intitulé du titre II du Règlement d'Organisation Judiciaire ainsi que les articles 2 et 3 modifiés en conséquence par un dernier décret daté toujours du 26 mars 1900.

L'article 2 fut modifié comme suit :

La chambre du conseil, *aussi bien en matière de délits qu'en matière de crimes*, sera composée de trois juges, dont un indigène et deux étrangers.

Et l'article 3, de la façon suivante :

Le tribunal correctionnel sera composé de trois juges, dont un indigène et deux étrangers, et de quatre assesseurs si l'inculpé est étranger. *Si l'inculpé est indigène, la moitié des assesseurs sera indigène.*

La réforme de 1900 avait été très complète ; elle avait porté sur de nombreux points de détail et réglé minutieusement la question des banqueroutes.

Les années qui suivirent démontrèrent cependant la nécessité de modifier le nouvel article 27 du titre I du Règlement d'Organisation Judiciaire qui imposait à un membre du parquet de nationalité étrangère le soin de *diriger* les poursuites de banqueroute contre un étranger et l'article 2 du titre II qui ne prévoyait pas le cas où les poursuites seraient dirigées *en même temps* contre des étrangers et des indigènes.

Il incombait à la commission internationale qui suivit celle de 1898 de procéder à ces modifications.

CHAPITRE V

La Commission internationale de 1904 et le décret du 24 décembre 1906

66. *Des observations du Conseiller Judiciaire sur les décrets de 1900. —*
67. *La circulaire du 20 Mai 1903 et l'annexe A. — 68. Des travaux*
de la commission de 1904.
-

BIBLIOGRAPHIE

SCOTT. *The Law affecting Foreigners in Egypt*, Edinburgh 1907.

MC ILWRAITH. *Report for the Year 1901 presented by the Judicial Adviser*, Cairo 1902.

— *Rapports pour les années 1903, 1904, 1905 et 1906 présentés par le Conseiller Judiciaire*, Le Caire 1904 à 1907.

GELAT. *Répertoire annoté de la législation et de l'administration égyptiennes 1840-1910*, T. VI, Alexandrie 1911.

Procès-verbaux de la commission internationale de la Réforme Judiciaire de 1904.

CHAPITRE V

La Commission internationale de 1904 et le décret du 24 décembre 1906

66. — Les décrets de 1900 semblent avoir donné des résultats assez bons.

Dès le mois d'avril 1902 toutefois, le Conseiller Judiciaire, dans son rapport pour l'année 1901 signalait une lacune et une défectuosité (1).

La lacune consistait d'après lui à n'avoir pas accordé aux Tribunaux mixtes le pouvoir d'obtenir l'extradition des banqueroutiers qui avaient fui l'Égypte pour se réfugier soit dans la mère patrie soit dans les pays liés avec celle-ci par un traité d'extradition.

Une des conséquences des décrets de 1900 avait en effet été d'augmenter le nombre des banqueroutiers en fuite. Alors la question s'était posée de savoir si l'on ne devait pas exiger au profit des Tribunaux mixtes les facilités dont jouissaient à cet égard les tribunaux consulaires auxquels ils avaient succédé :

« Un consulat dont un ressortissant s'était enfui dans des circonstances le rendant passible de poursuites criminelles avait toujours le pouvoir de le faire ramener en Égypte, — s'il s'était réfugié dans la mère patrie, — ou

(1) MC ILWRAITH. *Report for the Year 1901 presented by the Judicial Adviser*, Cairo 1902, p. 48.

Le Conseiller Judiciaire est un haut fonctionnaire britannique attaché au ministère de la Justice et tenu de donner son avis sur toutes les matières de certaine importance.

de demander son extradition s'il se trouvait dans un pays avec lequel le gouvernement de l'inculpé avait un traité d'extradition. Il semblerait raisonnable que les puissances, ayant consenti à attribuer cette nouvelle juridiction aux Tribunaux mixtes, consentissent également à leur accorder la même assistance qu'ils auraient donnée à leurs consulats, du moment que l'objet de la nouvelle loi était de rendre la répression de pareilles infractions plus efficace, et non moins, dans l'avenir qu'elle ne l'avait été dans le passé. Il semble avoir existé un bon nombre de banqueroutes où les poursuites ont été rendues impossibles par la fuite de l'inculpé ».

La remarque du conseiller judiciaire était fort juste ; cependant il n'y fut donné aucune suite. Sa seconde observation eut plus de succès.

Aux termes du nouvel alinéa qu'on avait ajouté à l'article 27 titre I du Règlement d'Organisation Judiciaire, la question du parquet qui avait été un obstacle aux réformes proposées en 1884 et en 1890 avait été transactionnellement réglée comme suit : lorsque les poursuites en matière de banqueroute seraient dirigées contre un étranger, les fonctions du ministère public devraient être remplies par un membre du parquet de nationalité étrangère. A défaut d'un membre du parquet étranger, la Cour déléguerait un conseiller ou un juge étranger pour en remplir les fonctions.

Or on se souvient que les puissances n'avaient pas usé de la faculté d'exiger que des magistrats étrangers fissent partie du parquet (1) et en fait le procureur général se trouvait être le seul membre étranger du parquet. Il en résultait qu'il devait examiner personnellement tous les dossiers de banqueroute et prononcer lui-même les réquisitoires devant les trois Tribunaux mixtes du Caire, d'Alexandrie et de Mansourah.

Voici ce que pensait de cette disposition le Conseiller Judiciaire (2) :

(1) Voir *supra* n° 44 *in fine*.

(2) Mc ILWRAITH, *op. cit.*, p. 21.

« Considérant la quantité de travail administratif et le contrôle général qui incombent à ce magistrat, il lui sera pratiquement impossible de consacrer le temps nécessaire aux banqueroutes si, comme il est probable, le nombre de cas va en augmentant. En fait les huit cas étrangers qui furent portés en 1901 devant le Tribunal d'Alexandrie, l'un desquels fut très long et compliqué, prirent une grande partie de son temps et s'il y avait eu — heureusement il n'en a rien été — d'autres cas au Caire ou à Mansourah, le travail ordinaire du parquet aurait été complètement désorganisé. L'alternative prévue par la loi aux termes de laquelle à défaut d'un magistrat étranger du parquet, la Cour déléguera un conseiller ou un juge étranger pour en remplir les fonctions n'est pas non plus une solution satisfaisante. En réalité il est très difficile de comprendre pourquoi le parquet aurait le pouvoir de diriger toutes les poursuites contre les européens, y compris les crimes qui étaient déferés à la cour d'assises, et cependant ne pourrait pas s'occuper des cas de banqueroute. Si les membres indigènes du ministère public ne sont pas à la hauteur de leurs devoirs, ils devraient être privés du droit de diriger les poursuites contre les européens dans tous les cas et non seulement dans les cas de banqueroute. Personne n'a toutefois jamais suggéré rien de pareil, et cette suggestion serait-elle fondée qu'elle serait toute à l'avantage de l'européen puisque les poursuites seraient mal dirigées et se termineraient par un acquittement. En résumé cette sauvegarde imaginaire imposée par la commission internationale est illusoire, illogique et impraticable. Le gouvernement avait effectivement senti alors qu'elle se révélerait inapplicable et les événements ont pleinement justifié cette appréhension. Elle devrait être abolie aussitôt que possible ; autrement il est à craindre qu'elle ne paralyse les effets de la nouvelle législation (1) ».

(1) Nous avons tenu à reproduire les remarques du Conseiller Judiciaire car elles constituent une réplique fort judicieuse aux exigences

Ces suggestions si raisonnables furent prises en considération et le gouvernement égyptien profita de ce que la prorogation des pouvoirs des Tribunaux mixtes venait à expiration le 31 janvier 1905 pour soumettre à l'approbation des puissances en même temps que la question du maintien de ces tribunaux pour une nouvelle période, la proposition du Conseiller Judiciaire.

Le gouvernement y joignit d'autres propositions d'importance secondaire visant le cas où un *indigène* inculpé de *crime* serait traduit devant la cour d'assises et celui où des poursuites seraient dirigées *en même temps* contre des étrangers et des indigènes.

67. — Par circulaire du 20 mai 1903 adressée aux représentants des puissances le gouvernement exposa les réformes qu'il proposait d'introduire dans le Règlement d'Organisation Judiciaire. Elles étaient détaillées dans une annexe A conçue comme suit :

« Par un décret du 26 mars 1900, les mots « en ce qui concerne les inculpés étrangers », dans l'intitulé du titre II du Règlement d'Organisation Judiciaire, ont été supprimés et, en conséquence, les articles 2 et 3 ont dû être modifiés.

« Mais on a omis de prévoir le cas où un *indigène* accusé de crime, est traduit devant la cour d'assises et celui où des poursuites pour le même crime ou le même délit, ou pour des crimes ou délits connexes, sont dirigées *simultanément* contre des étrangers et des indigènes.

« En vue de ces deux hypothèses, le gouvernement de Son Altesse le Khédive propose de donner aux articles 3 et 4 du titre II la rédaction suivante :

Article 3. — Le tribunal correctionnel sera composé de trois juges, dont un indigène et deux étrangers, et de quatre assesseurs étrangers si l'inculpé est étranger. — Si l'inculpé est indigène, *ou si des poursuites sont dirigées*

des membres de la commission de 1890 qui posèrent la question de la réorganisation du parquet comme une condition *sine qua non* de toute attribution de compétence pénale aux Tribunaux Mixtes.

contre des étrangers et des indigènes, la moitié des assesseurs sera indigène.

Article 4. — La cour d'assises sera composée de trois conseillers, dont un indigène et deux étrangers. — Les douze jurés seront étrangers *si l'inculpé est un étranger. Si l'inculpé est un indigène, ou si les poursuites sont dirigées contre des étrangers et des indigènes, la moitié des jurés sera indigène.* — La moitié des assesseurs et des jurés sera de la nationalité de l'inculpé étranger s'il le demande. Dans le cas où la liste des jurés ou des assesseurs de la nationalité de l'accusé serait insuffisante, il désignera la nationalité à laquelle ils devront appartenir pour compléter le nombre voulu ».

Puis passant à la disposition de l'article 27, titre I imposant à un membre étranger du parquet le soin de *diriger* les poursuites de banqueroute contre un étranger, l'annexe A poursuivait :

« ... Cette disposition a pour effet d'imposer au procureur général, qui est le seul membre étranger du parquet, un surcroît de travail tel qu'il lui est difficile d'accomplir ses autres fonctions qui sont si importantes. D'autre part, l'expédient de le faire remplacer par un juge délégué, notamment pour les poursuites pendantes près les Tribunaux de Mansourah et du Caire, n'est pas sans présenter les plus graves inconvénients. Les difficultés se font le plus vivement sentir pendant les vacances judiciaires et deviendraient insurmontables en cas d'augmentation, d'ailleurs naturelle, du nombre des poursuites pour banqueroute contre les étrangers.

« Cet état impose au gouvernement de Son Altesse le Khédive le devoir de proposer une modification au nouveau paragraphe de l'article 27, titre I, du Règlement d'Organisation Judiciaire, conçue dans les termes suivants :

« *Article 27.* — Dans les cas prévus par le chapitre IX du code pénal, les poursuites contre un étranger devront être *préalablement autorisées* par un membre du parquet

de nationalité étrangère ou par un magistrat étranger à ce délégué par la cour.

« La modification proposée conserve dans son essence la garantie octroyée aux étrangers prévenus de banqueroute par le décret du 26 mars 1900, tout en la conciliant avec les intérêts du service. En effet, ce qui importe à la sauvegarde des intérêts des européens est d'être assurés qu'ils ne pourront être traduits à la légère devant la juridiction répressive. L'instruction une fois requise, le ministère public n'a plus dans la procédure mixte qu'un rôle effacé : les prévenus trouvent dans le juge d'instruction qui doit être un étranger (1) ainsi que dans la composition de la chambre du conseil et du tribunal correctionnel, avec une majorité étrangère, des assesseurs de leur nationalité et la présidence confiée à un étranger, des garanties bien autrement importantes que la présence d'un accusateur étranger sur le siège du ministère public ».

68. — La commission internationale à laquelle furent soumises les propositions du gouvernement égyptien se réunit au Caire le 16 janvier 1904. Elle était composée, comme celles qui l'avaient précédée, des Consuls Généraux des puissances auxquels on a adjoint, à titre de seconds délégués, des magistrats près les Tribunaux mixtes et elle siègea sous la présidence du ministre des affaires étrangères d'Egypte. Elle institua une sous-commission formée de tous les seconds délégués et chargée de préparer un rapport sur les propositions du gouvernement.

L'annexe A fut étudiée au cours des deux premières séances de la sous-commission des 16 et 22 janvier 1904.

Le délégué italien voulut établir une distinction entre l'article 3 et l'article 4 du règlement. S'il ne voyait aucun inconvénient à ce que le *tribunal correctionnel* comprît deux assesseurs étrangers et deux indigènes en cas de

(1) Article 15, titre II du Règlement d'Organisation Judiciaire.

poursuite contre un indigène, ou contre un indigène et un étranger simultanément, parce que la majorité du tribunal restait toujours étrangère (deux magistrats étrangers et un magistrat indigène) et avait en définitive le dernier mot, il ne pouvait pas admettre par contre que le *jury* qui décide de la culpabilité de l'indigène soit composé mi-partie d'étrangers et mi-partie d'indigènes alors surtout que le partage égal des voix amène un acquittement.

Sur la remarque du délégué égyptien, soutenu par le délégué français, que cet inconvénient existait dans toute cause puisqu'en toute hypothèse l'inculpé avait droit à six jurés de sa propre nationalité, les représentants italien, portugais et espagnol proposèrent précisément qu'en toute hypothèse la proportion des jurés de la nationalité de l'inculpé soit du tiers, c'est-à-dire de quatre jurés sur douze.

Mais le délégué égyptien insista sur le fait qu'il est de l'essence du jury que l'inculpé soit jugé par ses pairs, c'est-à-dire, en l'espèce, par des personnes ayant avec lui une affinité de mœurs, d'usages et d'idées les mettant à même d'apprécier plus exactement la portée de ses actes (1).

De leur côté les délégués d'Allemagne, d'Autriche-Hongrie et de Grèce déclarèrent ne pas voir l'utilité des modifications qu'on voulait apporter au projet du gouvernement et le délégué britannique fit observer que toute cette discussion était d'assez faible importance pratique puisque depuis trente ans que les codes étaient en vigueur la Cour d'Assises ne s'était réunie qu'une seule fois pour juger non un indigène, mais un italien, lequel, d'ailleurs, a été acquitté malgré son aveu.

Les nouveaux articles 3 et 4 furent à la suite de ce débat soumis au vote des membres de la sous-commission et adoptés par onze voix contre trois.

A la séance du 22 janvier 1904 fut discutée la motion re-

(1) *Procès-verbal n° 1, Séance de la sous-commission du 16 Janvier 1904, p. 4.*

lative à l'autorisation préalable d'entreprendre les poursuites contre un étranger.

Le délégué français déclara « qu'il vote le rejet de la proposition du gouvernement parce que cette proposition tend à abroger un décret voté il y a quatre ans, et que l'expédient de faire précéder les poursuites par une autorisation du procureur général ne répond pas à l'obligation de faire remplir par un magistrat étranger les fonctions du ministère public ».

Le délégué allemand considéra « indispensable pour la bonne administration de la justice, qu'il y ait dans le parquet, à côté du procureur général, des substituts étrangers ».

Les délégués espagnol et portugais se rallièrent aux considérations émises par les représentants français et allemands.

Cependant le président exposa que la présence d'un étranger à la tête du parquet, la nationalité du juge chargé de l'instruction, la composition de la chambre du conseil, assuraient à l'étranger toutes les garanties désirables.

Finalement le projet fut mis aux voix et adopté par huit voix contre cinq et une abstention.

A la séance plénière du 14 mars 1905 la commission fut consultée sur les textes adoptés par la sous-commission les 16 et 22 janvier 1904.

Tous les délégués votèrent pour leur maintien, mais le premier délégué italien insista de nouveau pour que l'on modifie la composition du jury qui devrait être composé en majorité d'étrangers (sept étrangers contre cinq indigènes) en cas de poursuites contre un indigène (1).

La sous-commission dans sa séance du 31 mars 1905 examina de nouveau longuement la question. Le délégué égyptien ne comprit pas que l'on veuille une majorité d'étrangers pour juger un indigène alors que l'on exige que tous les jurés soient étrangers quand l'accusé est étranger. La sous-commission se prononça en définitive en faveur du

(1) *Protocole n° 3. Séance du 14 Mars 1905, p. 7.*

texte primitivement arrêté ; certains délégués auraient même voulu que tous les jurés fussent indigènes quand l'inculpé est indigène.

A la séance plénière du 12 janvier 1906 la commission ratifia la manière de voir de la sous-commission. Le premier délégué italien retira l'amendement qu'il avait présenté et la commission adopta à l'unanimité le projet du gouvernement (1).

Un décret du 24 décembre 1906 intervenu après accord entre le gouvernement égyptien et les puissances consacra les modifications qui précèdent. Ces modifications furent les dernières en date que les codes mixtes devaient subir en matière pénale.

(1) *Protocole n° 4. Séance du 12 Janvier 1906*, p. 6.

Les travaux de la commission, qui était saisie d'autres propositions émanant du gouvernement égyptien, devaient continuer jusqu'en 1910.

CHAPITRE VI

La Commission des Capitulations de 1917-1918

69. *Les rapports du Conseiller Judiciaire Mc Ilwraith. — 70. De l'institution de la commission des Capitulations. — 71. Du projet d'organisation judiciaire soumis et approuvé par la commission. — 72. Des garanties données aux étrangers. — 73. Accueil hostile réservé au projet Brunyate : « anglification » du pays. — 74. Echéec du projet Brunyate.*
-

BIBLIOGRAPHIE

- DELAWER. *Contribution à l'étude des Projets de Réforme concernant la juridiction des Etrangers en Egypte*, Montpellier 1927.
- MEYER. *L'Egypte Contemporaine et les Capitulations*, Paris 1930.
- MC ILWRAITH. *Report for the Year 1914 presented by the Judicial Adviser*, Cairo 1915.
- *Rapport pour l'année 1915 présenté par le Conseiller Judiciaire*, Le Caire 1916.
- BRUNYATE (Sir). *Rapport pour l'année 1916 présenté par le Conseiller Judiciaire*, Le Caire 1917.
- CATZEFLIS. *Les projets de Sir William Brunyate, Livre d'Or* édité à l'occasion du Cinquantenaire des Tribunaux de la Réforme, Alexandrie 1926.
- Mémoire du Barreau pour la défense de ses droits*, Alexandrie 1918.
- ALLENBY (Viscount). *Reports by His Majesty's High Commissioner on the Finances, Administration, and Condition of Egypt and the Soudan for the period 1914-1919, for the year 1920*, London 1920, 1921.
- Gazette des Tribunaux Mixtes d'Egypte*, 8^e Année, n° 90 (10 Avril 1918), et 9^e Année, n° 100 (10 Février 1919).
- Journal Officiel* du 29 Mars 1917.
-

CHAPITRE VI

La Commission des Capitulations de 1917-1918

69. — L'Egypte commençait à se rendre compte que le régime des Capitulations en matière judiciaire avait fait son temps et qu'il y avait lieu de procéder à une modification de l'organisation judiciaire du pays.

Dans son rapport pour l'année 1914, le Conseiller Judiciaire écrivait (1) : « Ce régime antique est maintenant, moins que jamais, en harmonie avec la situation du pays et le degré de développement qu'il a atteint ».

De fait, à la déclaration de la Grande Guerre, trois commissions étaient déjà à l'œuvre, sous les auspices du Ministère de la Justice, élaborant d'importants projets de réforme législative parmi lesquels se trouvait un projet de code pénal révisé (2).

La commission qui avait pour objet l'étude d'un nouveau code pénal fut la seule à compléter ses travaux ; elle était présidée par M. J.-H. Percival (3) et le projet qui en résulta, après avoir passé par le crible de plusieurs commissions de révision, fut celui qu'on proposa pour être appliqué aux étrangers le jour où la compétence pénale des Tribunaux mixtes leur serait étendue (4).

(1) MC ILWRAITH. *Report for the Year 1914 presented by the Judicial Adviser*, Cairo 1915, p. 21.

(2) Les deux autres commissions s'occupaient de l'étude d'un code de procédure civile et d'un code civil révisés.

(3) On a l'habitude de désigner le projet de code pénal que la commission élaborait sous le nom de projet Percival.

(4) *Projet de Code pénal*, Le Caire 1918, et *Commentary on Draft Penal*

Entre temps la déclaration d'un protectorat britannique sur l'Égypte avait renforcé l'idée d'une révision des Capitulations : « En matière judiciaire, nous sommes, sans doute, à la veille d'un bouleversement plus ou moins complet du système qui a existé jusqu'à présent et de son remplacement par une nouvelle organisation, écrivait le Conseiller Judiciaire dans son rapport pour l'année 1915 (1) ; celle-ci, bien qu'il faille s'attendre à ce qu'elle maintienne toutes les meilleures caractéristiques du système actuel, sera inspirée d'un nouvel esprit d'indépendance administrative et libérée des empreintes du passé ».

Détaillant par ailleurs les proclamations militaires nécessitées par l'état de guerre et que les autorités britanniques avaient édictées pour tous les habitants du pays, tant indigènes qu'étrangers, le même Conseiller Judiciaire estimait qu'elles annonçaient « l'approche d'une époque dans laquelle il y aura unité et uniformité des règles législatives et administratives pour tous les résidents du pays, qu'ils soient indigènes ou étrangers (2). Sous l'aiguillon de la nécessité, on a trouvé possible de négliger ces privilèges anormaux qui, depuis l'occupation anglaise, ne sont plus en harmonie avec les conditions du pays et ont barré la route à une réforme de l'organisation judiciaire et administrative. Les négociations, afin de les abolir définitivement, ont été forcément suspendues pour le moment ; mais, en attendant, on a acquis une expérience précieuse dans le fonctionnement d'un système qui établit une règle unique pour tous ceux qui résident dans le pays, en ma-

Code, Cairo 1918. Le projet de 1918 fut lui même révisé par des commissions subséquentes ; une seconde édition parût en Mai 1920.

L'étude du projet Percival et de son commentaire dépasserait considérablement les cadres de notre étude qui a pour objet le principe de l'*extension* de la compétence pénale des Tribunaux Mixtes et non de la *légitimation* qu'ils auront à appliquer une fois qu'une compétence pénale étendue leur aura été attribuée.

(1) MC ILWRAITH. *Rapport pour l'année 1915 présenté par le conseiller judiciaire*, Le Caire 1916, p. 29.

(2) *Rapport pour l'année 1915...*, p. 24.

tière pénale, en matière administrative, pour les taxes locales, ou pour la réglementation du commerce ».

70. — L'Angleterre hésita à provoquer les négociations avec les puissances intéressées en pleine guerre ; elle déclara à plusieurs reprises que, quoique les Capitulations ne fussent plus en harmonie avec l'état de développement du pays, leur révision serait avantageusement remise à la fin de la guerre (1).

Comptant sans le réveil du nationalisme égyptien, elle pensait qu'une fois la guerre terminée elle obtiendrait aisément des autres pays, en sa qualité de puissance protectrice, que les privilèges désuets dont les étrangers jouissaient jusqu'alors fussent abandonnés en échange des garanties que leur donnerait le gouvernement britannique en matière juridictionnelle.

Pour ne pas perdre de temps, le conseil des ministres du gouvernement égyptien institua, par décision du 24 mars 1917 qui parut au *Journal Officiel* du 29 du même mois, une commission « d'étude des réformes dans la législation et les institutions judiciaires et administratives du pays que comporterait la disparition éventuelle des Capitulations ».

Cette commission dite « des Capitulations » fut composée de Youssef Wahba Pacha, ministre des finances, Adly Yeghen Pacha, ministre de l'Instruction publique, Abdel Khalek Saroit Pacha, ministre de la Justice, Lord Edward Cecil, conseiller financier, Sir William Brunyate, conseiller judiciaire, M. James Haines, conseiller au ministère de l'Intérieur, M. Francis Laloe, vice-président de la Cour d'appel mixte, M. Eduardo Piola Caselli, conseiller sultannien.

(1) Lettre de Sir Milne Chetham à S. A. le Prince Hussein datée du Caire, le 19 Décembre 1914.

ALLENBY (Field-Marshal Viscount). *Reports by His Majesty's High Commissioner on the Finances, Administration, and Condition of Egypt and the Soudan for the Year 1920*, London 1921, p. 4.

Sir William Brunyate devait faire fonction de commissaire rapporteur (1).

La commission était investie des pouvoirs les plus étendus pour l'accomplissement de sa mission ; elle pouvait s'adjoindre des sous-commissions composées, en tout ou en partie, des personnes prises au dehors d'elle ; soumettre au conseil des ministres des propositions au sujet des mesures à prendre d'avance en vue de la disparition éventuelle des Capitulations ; s'adresser directement à tout département du gouvernement pour tous renseignements utiles ; faire circuler ou même publier des avant-projets en vue de recueillir des observations, etc.

La commission siégea du 5 avril 1917 au 28 novembre 1918 et tint 128 séances au cours de cette période.

Lord Edward Cecil a été remplacé en novembre 1917 par Sir William Brunyate, conseiller judiciaire, qui a assumé l'intérim des fonctions de conseiller financier, tandis que M. Sheldon Amos, conseiller à la Cour d'Appel Indigène, a été appelé à siéger à la commission, en qualité de conseiller judiciaire par intérim. Pendant la période de juillet à novembre 1917 M. Piola Caselli a été remplacé par M. Cator, conseiller à la Cour d'Appel mixte.

Les procès-verbaux de la commission des Capitulations forment la matière de trois forts volumes tenus encore pour confidentiels ; cette commission fut instituée sur la demande du Foreign Office à la suite d'un voyage de Sir William Brunyate à Londres, expose M. Georges Meyer dans sa remarquable thèse qui a été retenue par la Faculté de Droit de Paris (2) : « à cette époque le Foreign Office, quoique désireux de régler d'une façon satisfaisante la question du statut futur de l'Egypte, hésitait à provoquer en pleine guerre des négociations, croyant plus commode, pour des raisons diplomatiques d'attendre jus-

(1) Sir William Brunyate ayant pris une part très active dans les travaux de la commission, celle-ci est souvent appelée la commission Brunyate.

(2) MEYER. *L'Egypte Contemporaine et les Capitulations*, Paris 1930, p. 392.

qu'à la conclusion de la paix pour déterminer les modalités d'une organisation définitive. En effet le Foreign Office était porté à croire qu'il suffisait à ce moment de postuler le principe que le traité de paix devait laisser les mains libres à la France au Maroc et à la Grande-Bretagne en Egypte, comme l'Italie avait déjà pleine liberté en Tripolitaine. Elle ne pouvait à cette époque se rendre compte des difficultés qu'allait lui créer peu après le réveil du nationalisme égyptien sous l'impulsion du grand tribun Saad Pacha Zaghoul. — En réalité de très grandes difficultés existaient encore en Egypte sur l'application possible du nouveau régime dans ce pays. C'est ce que Sir Brunyate fit comprendre au Foreign Office dans son voyage en Angleterre. Ce dernier donna alors mission au conseiller judiciaire d'examiner à titre officieux avec les délégués du gouvernement français, M. Louis Renault, jurisconsulte du ministère des affaires étrangères, et M. Arminjon, juge aux Tribunaux mixtes, le projet d'organisation judiciaire arrêté à Londres. Ce projet comprenant 155 articles reçut quelques modifications à Paris où les délégués français firent quelques réserves, tout particulièrement en ce qui concernait la police égyptienne, mais dans l'ensemble il fut accepté d'un commun accord par les représentants officieux des deux gouvernements. C'est sur les bases de ce projet de loi d'organisation judiciaire dont l'examen devait être fait avant la conclusion de la paix que la commission des Capitulations reçut mission de préparer la future législation ».

71. — Cependant malgré le secret de ses délibérations et « afin de mettre le public au courant des travaux de la commission des Capitulations », celle-ci publia sous cette rubrique dans le numéro de la *Gazette des Tribunaux mixtes* du 10 avril 1918 un état de ses travaux arrêté au 14 mars 1918 et exposa les grandes lignes du projet de loi d'organisation judiciaire qui lui avait été soumis (1).

(1) DELAWER. *Contribution à l'étude des Projets de Réforme concernant la juridiction des Etrangers en Egypte*, Montpellier 1927, p. 10.

Ce projet prévoyait l'institution d'un système de tribunaux unifiés qui absorberaient la juridiction exercée, dans les matières civiles et commerciales (autres que les matières de statut personnel) *et dans les matières pénales*, par les Tribunaux indigènes, les Tribunaux mixtes, les tribunaux consulaires, et les commissions administratives.

Les nouveaux tribunaux que l'on se proposait d'instituer étaient les suivants :

Une Cour suprême, siégeant au Caire.

Quatre Cours d'appel, siégeant au Caire, à Alexandrie, à Mansourah et à Assiout.

Huit tribunaux de centre, siégeant dans les quatre villes ci-dessus mentionnées, ainsi qu'à Tantah, Zagazig, Beni-Souef et Louxor.

Des tribunaux de moudirieh, siégeant dans les chefs-lieux de gouvernorat, — et des tribunaux de markaz, siégeant ordinairement dans chaque chef-lieu de markaz (1).

La *Cour suprême* devait exercer une juridiction qui allait au delà des pouvoirs d'une Cour de cassation et s'approchait des pouvoirs d'une Cour de révision.

Les *Cours d'appel* étaient chargées du service des Cours d'assises. Ces dernières étaient composées de quatre conseillers d'appel, le partage de voix profitant à l'accusé soit dans les questions de fait soit pour le quantum de la peine.

Les *Tribunaux de centre* statuaient, en matière pénale, en appel des décisions rendues par les Tribunaux de moudirieh.

Le *Tribunal de moudirieh* était représenté par un juge-délégué du tribunal de centre et avait compétence pénale pour les infractions qui ne rentraient pas dans la compétence exclusive de la Cour d'assises, avec pouvoir de prononcer des peines allant jusqu'à trois ans d'emprisonnement. Il était, en outre, juge d'appel des décisions pénales des tribunaux de markaz et avait la surveillance générale des dits tribunaux.

(1) Moudirieh et markaz peuvent être comparés, quoique très imparfaitement, au département et à l'arrondissement français.

Enfin le *Tribunal de markaz*, qui était également représenté par un juge unique, pouvait prononcer la peine de l'emprisonnement jusqu'à trois mois (et jusqu'à six mois en matière de vol) et la peine de l'amende jusqu'à L. Eg. 20.

72. — Un chapitre spécial du projet traitait des garanties judiciaires en faveur des étrangers (1). L'étranger, « ayant, comme tel, le droit au traitement privilégié », aura faculté d'exiger que toute affaire pénale, qui le concerne soit déférée à un magistrat étranger ou à une chambre composée en majorité (ou dans le cas d'une Cour d'assises, pour moitié au moins) de magistrats étrangers. Il pourra aussi exiger que les instructions criminelles à son encontre soient dirigées par un magistrat étranger. D'autres garanties visaient les matières des mandats d'arrêt, des mandats de perquisition, etc.

La poursuite était, en général, confiée au Parquet, qui était dirigé par le procureur général et dont les membres dépendaient administrativement du ministère de la justice, mais n'étaient pas considérés comme des magistrats.

Le communiqué au public ajoutait que presque tout ce projet de loi avait été examiné par la commission des Capitulations à différentes reprises et que la commission a été unanime à l'approuver.

En ce qui concerne particulièrement les garanties accordées aux étrangers elles avaient été minutieusement examinées et discutées. La commission a estimé que ces garanties, dont elle a eu soin de préciser et de compléter les détails, étaient suffisantes.

Le projet de loi d'organisation judiciaire prévoyait enfin que le fonctionnement des nouveaux tribunaux serait précédé de la promulgation d'un code pénal d'application générale (2) et d'un nouveau code de procédure criminelle.

(1) *Gazette des Tribunaux Mixtes d'Egypte*, n° 90 (10 Avril 1918), p. 74.

(2) Celui-là même dont il a été question *supra* au n° 69 ; la commission

73. — Le projet Brunyate fut fraîchement accueilli par le pays surtout à cause des réformes qu'il prévoyait en matière civile et commerciale.

À côté d'un nouveau code pénal, et d'un nouveau code de procédure criminelle, la commission des Capitulations avait, en effet, envisagé la création de toute une nouvelle législation civile et commerciale ; elle avait dans ses dossiers : un nouveau code de procédure civile, un nouveau code des obligations, une nouvelle réglementation de la procédure foncière, une nouvelle organisation de la publicité immobilière ; de nouvelles lois spéciales sur les effets de commerce, sur la faillite ; une nouvelle procédure de liquidation judiciaire du patrimoine du non-commerçant insolvable, etc.

Tout cela aurait pu encore aller si cette législation devait s'inspirer d'une façon fondamentale de l'ancienne laquelle, tirée des codes français, convenait parfaitement à la culture toute méditerranéenne de l'Égypte. Or il résultait au contraire du communiqué de la commission que la nouvelle législation s'inspirerait essentiellement du droit anglais.

« En général, mais surtout dans les matières afférentes au commerce, qui ont fait l'objet de la législation anglaise la plus récente, la commission a reconnu que pour combler les lacunes et remédier aux défauts du droit actuel, il était nécessaire de prendre en examen les précédents du droit anglais, vu la situation politique spéciale de l'Égypte ».

Le Barreau Mixte, le premier, dans une brochure qui parut en décembre 1918, critiqua le projet Brunyate (1) :

« ... Notre connaissance pratique des affaires et notre longue expérience des choses du pays nous autorisent à

des Capitulations en avait confié l'examen à une sous-commission et plusieurs questions de principe avaient déjà été soumises à la discussion de la commission plénière lorsque le communiqué parut.

(1) *Mémoire du Barreau pour la défense de ses droits*, Alexandrie 1918, p. 21.

dire qu'une substitution législative trop brusque entraînerait de très graves perturbations.

« Les intérêts de toutes sortes engagés en Egypte ont pris pour base la législation existante. C'est ainsi que les contrats se sont noués, que les sociétés se sont fondées et que les entreprises diverses ont été organisées.

« Comment concilier tout cela avec un changement immédiat et radical ? Ici encore l'évolution envisagée doit s'accomplir lentement par voie de progressions successives, et non par l'abrogation de toute la législation actuelle et la mise en vigueur d'une législation neuve essentiellement différente.

« Ce n'est que là où la révision des Capitulations laisse un vide que nous concevons la nécessité de le combler, mais pour l'ensemble des matières civiles et commerciales le progrès ne peut se réaliser qu'avec le temps, et au fur et à mesure que l'expérience en démontre la nécessité ».

L'intention à peine déguisée de Sir William Brunyate était, en outre, que les plaidoiries devant les nouvelles juridictions se fissent en langue anglaise (1).

Il fallait donc que tous les avocats mixtes professant en Egypte s'improvisassent brusquement orateurs en anglais, ou bien qu'ils vissent leur carrière brisée (2).

Enfin des esprits éminents considéraient que le projet Brunyate ne visait à rien moins qu'à « l'anglification » complète du pays (3) :

« Pour certains agents de la puissance protectrice... le rêve semblait être « l'anglification » complète de ce pays : supprimer les Capitulations, cette citadelle de l'Occident dans le Levant, supprimer les Tribunaux mixtes qui n'étaient qu'un poste avancé de cette citadelle, remplacer

(1) *Gazette des Tribunaux Mixtes d'Egypte*, n° 100 (10 février 1919) p. 35.

(2) *Mémoire du Barreau...*, p. 13.

(3) CATZEFLIS. *Les projets de Sir William Brunyate, Livre d'Or* édité à l'occasion du Cinquantenaire des Tribunaux de la Réforme, Alexandrie 1926, p. 109.

tout ce vieil outillage du passé par une juridiction nouvelle devant laquelle on plaiderait toutes les causes, même pénales, en anglais, d'après des méthodes de procédure britanniques et selon des codes nouveaux inspirés de la législation anglaise — tel était, sous une forme plus ou moins déclarée, le programme auquel devait s'attacher le nom de M. le Conseiller judiciaire Sir William Brunyate ».

74. — Les événements politiques qui survinrent en Egypte en 1918 et le réveil du nationalisme égyptien empêchèrent l'Angleterre de négocier avec les puissances étrangères la révision des Capitulations et ne permirent pas la mise en vigueur du projet Brunyate.

La démission du Cabinet Rouchdi Pacha en décembre 1918 avait d'ailleurs entraîné la cessation du mandat conféré aux trois ministres membres de la commission des Capitulations, et par suite la dissolution de cette commission elle-même.

Ses travaux n'ont cependant pas été inutiles et il est évident que les nouvelles commissions qui seraient instituées à l'effet de réorganiser les statuts des Tribunaux mixtes ne pourraient pas les négliger.

Moins de deux ans plus tard toutefois, en mars 1920, devaient apparaître de nouveaux projets très complets d'organisation judiciaire : il s'agit des projets 1, 2 et 3 de Sir Cecil Hurst.

CHAPITRE VII

La mission Milner et les projets de Sir Cecil Hurst

75. *La mission Milner en Egypte ; rôle de Sir Cecil Hurst.* — 76. *Des conclusions de la Mission Spéciale en Egypte.* — 77. *Des projets de loi pour la reconstitution des Tribunaux Mixtes.* — 78. *Du projet N° 1 établissant les Tribunaux Mixtes sur une nouvelle base.* — 79 (suite). *De la composition des tribunaux ; des dispositions relatives aux étrangers.* — 80. *Du projet N° 2 fixant la législation à appliquer par les Tribunaux Mixtes reconstitués ; expulsion et extradition.* — 81. *Du projet N° 3 réglant la question du personnel et de l'organisation intérieure des tribunaux.* — 82. *Echec du projet Milner ; rejet du projet Curzon ; déclaration de l'Indépendance.*

BIBLIOGRAPHIE

- Rapport de la Mission Spéciale en Egypte*, Traduction française.
Projets de lois pour la Reconstitution des Tribunaux Mixtes, Le Caire 1920 (18 Avril).
- Rapport du Conseil de l'Ordre des Avocats près les Juridictions Mixtes d'Egypte au sujet des projets de lois pour la Reconstitution des Tribunaux Mixtes et du projet de Nouveau Code.Pénal Mixte*, Alexandrie 1921.
- LEBSOHN. *Les projets de 1920 pour la reconstitution des Tribunaux Mixtes, Livre d'Or*, Alexandrie 1926.
- PUPIKOFER. *Les Tribunaux Mixtes reconstitués*, *Gazette des Tribunaux Mixtes d'Egypte*, 1919-1920, p. 57.
- MEYER. *L'Egypte Contemporaine et les Capitulations*, Paris 1930.
- *L'évolution politique de l'Egypte Contemporaine, L'Egypte Contemporaine*, 1933, p. 1.
- BRINTON. *The Mixed Courts of Egypt*, New-Haven 1930.
- DELAWER. *Contribution à l'étude des Projets de Réforme concernant la juridiction des Etrangers en Egypte*, Montpellier 1927.
- ALLENBY (Viscount). *Reports by His Majesty's High Commissioner on the Finances, Administration, and Condition of Egypt and the Soudan for the year 1920*, London 1921.
- Le Livre Blanc Britannique.*
Gazette des Tribunaux Mixtes d'Egypte, X^e Année, 1919-1920.
-

CHAPITRE VII

La mission Milner et les projets de Sir Cecil Hurst

75. — En 1919 des désordres graves eurent lieu en Egypte. Le pays revendiquait l'indépendance qui lui avait été promise à maintes reprises depuis le début de la Grande Guerre ; l'Angleterre prétendait au contraire y consolider le régime du protectorat qui avait été institué par elle en 1914.

En avril-mai 1919 le gouvernement britannique envisagea l'envoi d'une mission spéciale en Egypte. Cette mission était composée de Lord Milner, président, et de Sir Rennell Rodd, Sir John Maxwell, Sir Owen Thomas, Mr (devenu plus tard Sir Cecil) Hurst et Mr J. A. Spender. Elle avait pour objet de « faire une enquête sur la cause des récents désordres en Egypte et un rapport sur la situation actuelle dans le pays ainsi que sur la forme de la constitution qui, *sous le régime du protectorat*, serait le mieux à même d'assurer sa paix et sa prospérité, le développement progressif des institutions autonomes et la protection des intérêts étrangers ».

La mission quitta l'Angleterre vers la fin novembre 1919 et débarqua en Egypte en décembre. Elle chercha aussitôt à entrer en contact personnel avec toutes les classes de la population égyptienne, mais comme son objet comportait le principe que le régime du protectorat devait être maintenu en Egypte, elle fut boycottée par la presque unanimité des éléments égyptiens qui affectèrent de l'ignorer.

Ses membres poursuivirent néanmoins laborieusement leur tâche ; les uns dépouillèrent des masses de docu-

ments, les autres entrèrent individuellement en relations sociales avec des personnes appartenant à différentes classes ; certains visitèrent la Haute et la Basse-Egypte, d'autres s'intéressèrent à l'étude des conditions de l'agriculture.

Il appartenait à Sir Cecil Hurst tout en coopérant dans la mesure du possible à ces travaux, de consacrer la plus grande part de son temps à étudier le système judiciaire et les modifications qui seraient les mieux à même de le mettre en harmonie avec les exigences du moment (1).

« ... La mission convoqua à Alexandrie les représentants des colonies étrangères pour entendre et recueillir leurs desiderata, rapporte un ancien Bâtonnier (2).

« Il fut répondu à cet appel, et dans une réunion officielle, chacun fit entendre les vœux et les espoirs des groupements étrangers.

« Indépendamment des demandes relatives aux matières financières et aux affaires commerciales, il y eut unanimité pour réclamer, en cas de suppression des Capitulations, des mesures réelles et efficaces pour assurer aux étrangers la sécurité de leurs personnes et de leurs biens et l'indépendance à l'égard du pouvoir local... Il n'y eut qu'une voix pour proclamer que ces garanties ne pouvaient être assurées que par les Tribunaux mixtes.

« Peu de temps après, la Mission Milner, par l'intermédiaire de Mr C. J. B. Hurst, conseiller judiciaire au ministère des affaires étrangères de S. M. Britannique et membre de la Mission, entra en rapports avec la magistrature et le barreau mixtes. Mr Hurst manifesta le désir de soumettre, à titre tout à fait officieux, à quelques magistrats et à quelques avocats des juridictions mixtes, des projets de reconstitution de ces tribunaux.

« Des réunions furent tenues à cet effet, sous la prési-

(1) *Rapport de la Mission Spéciale en Egypte*, Traduction Française, p. 8 et s.

(2) LEBSONN. *Les projets de 1920 pour la reconstitution des Tribunaux Mixtes*, Livre d'Or, Alexandrie 1926, p. 119.

dence de M. Sheldon Amos, Conseiller judiciaire du gouvernement égyptien.

« Les projets, intitulés « Reconstitution des Tribunaux mixtes » impliquaient la fusion des tribunaux consulaires avec la juridiction mixte, et, par conséquent, l'absorption par les Tribunaux mixtes des matières du statut personnel et de la juridiction pénale. Cette extension de la juridiction mixte ne concernait que les étrangers ; les juridictions indigènes de tous ordres devaient subsister comme par le passé ».

Il échet, avant d'aborder l'étude de ces projets et pour mieux comprendre l'esprit dans lequel ils ont été conçus, d'examiner l'opinion que les membres de la Mission s'étaient faite sur le meilleur moyen de mener à bien la tâche qui leur avait été confiée.

76. — Lord Milner avait admis que tout arrangement au sujet de l'avenir de l'Égypte qui ne reconnaîtrait pas l'indépendance de ce pays n'aurait guère de chance d'être accepté par le peuple égyptien ; il ne pourrait que lui être imposé. D'autre part, disait-il, il était un fait patent que l'Égypte était d'une importance vitale pour l'Empire Britannique et qu'elle avait atteint un niveau de civilisation moderne qu'il serait désastreux de lui laisser perdre. Concilier la défense de ces intérêts (égyptiens aussi bien qu'anglais) avec la reconnaissance du statut national de l'Égypte était un problème particulièrement délicat.

« A première vue, expose le rapport de la Mission (1), il se complique davantage encore (bien qu'un examen plus approfondi puisse le simplifier) par la situation exceptionnellement forte que les colonies étrangères, autres que la Grande-Bretagne, occupent en Égypte. Il n'est pas en Orient, d'autres régions qui abritent autant de résidents européens, jouissant de tels privilèges spéciaux ou remplissant des postes importants aussi nombreux dans le

(1) Traduction française, p. 48.

commerce, l'instruction, les professions libérales, les sociétés et même les services du gouvernement. Les grandes villes et tout particulièrement Alexandrie sont européanisées, et, en un certain sens, l'Égypte restera toujours une contrée internationale. Nulle solution du problème égyptien ne saurait être durable si elle ne pourvoit à la sécurité des vastes intérêts européens qui sont si solidement établis dans la Vallée du Nil ».

A un problème unique, Lord Milner proposait une solution unique, consistant en un traité d'alliance entre l'Angleterre et l'Égypte :

« Les sauvegardes nécessaires pourraient, nous semble-t-il, être assurées par les termes d'un traité d'alliance par lequel l'Égypte, en échange de l'engagement par la Grande-Bretagne de défendre son intégralité et son indépendance, accepterait d'être guidée par la Grande-Bretagne dans ses relations avec l'étranger, et conférerait en même temps à la Grande-Bretagne certains droits déterminés sur le territoire égyptien. Les droits envisagés étaient de deux espèces. En premier lieu, en vue de protéger son intérêt spécial en Égypte (la sécurité de ses communications impériales) la Grande-Bretagne devait posséder le droit de maintenir une force militaire sur le territoire égyptien ; et en second lieu, pour la protection des intérêts légitimes des étrangers, elle devait jouir d'un certain degré de contrôle sur la législation et l'administration, pour autant qu'elles intéressaient les étrangers ».

En ce qui concerne le second privilège, la Mission estimait qu'il n'impliquerait pas un plus sensible accroc à l'indépendance égyptienne que celui auquel l'Égypte avait toujours été exposée en vertu des Capitulations.

« En effet le fait de substituer une puissance unique, la Grande-Bretagne, aux treize puissances étrangères qui jusqu'ici jouissaient de droits capitulaires en Égypte aurait pour effet plutôt d'élargir son indépendance que de la restreindre. Au surplus, réduire à de justes proportions les privilèges spéciaux dont jouissent les étrangers sous le régime des Capitulations et par là même rendre

l'Egypte plus maîtresse qu'elle ne l'est dans son propre logis, a toujours fait partie de nos plans et a toujours constitué un trait saillant de la politique anglaise, en Egypte. Mais ceci ne peut être réalisé que si l'Egypte est décidée à reconnaître la Grande-Bretagne comme la protectrice de ces privilèges des étrangers lorsqu'ils seraient confinés dans des limites raisonnables.

« Ce dernier point réclame un mot d'explication. Les restrictions que les Capitulations imposent aux droits souverains de l'Egypte ont un bon côté comme elles en ont un mauvais. Elles sont avantageuses en tant qu'elles protègent la liberté et la propriété des étrangers en leur assurant la justice devant les tribunaux et l'immunité contre l'intervention arbitraire des autorités locales. Mais elles constituent d'autre part une grave et injustifiable entrave au progrès du pays, lorsqu'elles servent à exempter les étrangers du paiement des impôts et de la nécessité de se soumettre aux lois et règlements locaux conformes à l'équité. Telle est la raison pour laquelle la politique de la Grande-Bretagne est et a toujours été de se débarrasser des Capitulations et de les remplacer par un système qui tout en assurant la protection des intérêts légitimes des étrangers, mettraient fin aux privilèges injustifiables dont ils jouissent actuellement. Depuis quelques temps en vue de réaliser ce but des négociations ont été en cours entre la Grande-Bretagne et les autres puissances titulaires de droits Capitulaires en Egypte. Mais on ne peut s'attendre à ce que les puissances en question se dessaisissent de ces droits tant qu'elles n'auront pas l'assurance que leurs nationaux pourraient compter à l'avenir sur la justice et un traitement équitable. Pour pouvoir leur donner cette assurance la Grande-Bretagne doit être placée dans une situation qui lui permette de la réaliser. Il y va donc de l'intérêt de l'Egypte elle-même que la Grande-Bretagne soit mise à même d'agir comme protectrice de ceux des privilèges dont les étrangers jouissent en Egypte qu'il serait juste et raisonnable de maintenir ».

La Mission quitta l'Egypte en mars 1920 et se réunit de

nouveau à Londres au mois d'avril suivant dans le but de rédiger son rapport ; elle venait à peine de le commencer qu'elle en interrompit la rédaction pour entrer en contact avec les principaux représentants de l'opinion nationaliste égyptienne : Zaghloul Pacha et les membres de la Délégation qui se trouvaient depuis quelques mois à Paris.

Les conversations entre Lord Milner et les membres de la Mission spéciale en Egypte d'une part, et Zaghloul Pacha et les membres de la Délégation égyptienne d'autre part eurent lieu de juin à août 1920. Dans un mémorandum daté du 18 août 1920 Lord Milner retraça le résultat de ces conversations et se déclara disposé à conseiller au Gouvernement britannique l'adoption de la ligne politique indiquée dans le mémorandum et que nous venons de passer en revue s'il pouvait être assuré que Zaghloul Pacha était également disposé à la soutenir.

Nous pouvons maintenant aborder l'étude des projets de réorganisation judiciaire que le membre légal de la Mission avait élaborés entre temps ; nous y retrouverons reflétées les idées générales de Lord Milner sur le rôle prépondérant que devait jouer la Grande-Bretagne en Egypte et sur la nécessité de supprimer Capitulations et tribunaux consulaires.

77. — Dès le 16 janvier 1920 M. Hurst se rencontrait avec la magistrature et avec le barreau mixtes (1).

Le 27 février, il présentait avec Mr Sheldon Amos, Conseiller judiciaire du gouvernement égyptien, un projet de réforme à l'examen d'une assemblée de magistrats mixtes.

Le 28, une réunion plus restreinte avait lieu, pour se poursuivre également les jours suivants, entre les représentants à la Cour des quatre puissances principalement intéressées et quatre membres du barreau appartenant aux mêmes nationalités : France, Angleterre, Italie, Grèce.

Les suggestions et les critiques du comité des quatre ma-

(1) PUPIKOFER. *Les Tribunaux mixtes reconstitués*, *Gazette des Tribunaux Mixtes d'Egypte*, 1919-1920, p. 57.

gistrats et des quatre avocats si elles n'ont pas été intégralement suivies ont néanmoins amené les auteurs des projets à accepter la suppression, la modification ou le remaniement de plusieurs textes.

La troisième édition des projets parut le 18 avril 1920 (1) ; elle était rédigée en langues française et anglaise. Les projets étaient intitulés « projets de lois pour la reconstitution des Tribunaux mixtes ». Précédés d'un « mémorandum explicatif » les projets de loi d'organisation judiciaire étaient au nombre de trois. Le projet n° 1 « reconstituait les Tribunaux mixtes sur une nouvelle base avec une extension de leur juridiction ». Le projet n° 2 « fixait la législation à appliquer par les Tribunaux mixtes reconstitués ». Le projet n° 3 traitait « du personnel, de l'organisation intérieure, etc. ».

Aux termes du mémorandum explicatif la reconstitution des Tribunaux mixtes devait avoir pour résultat de leur transférer la juridiction exercée par les tribunaux consulaires. Les projets de lois, était-il exposé, ont été préparés en tenant pour admis qu'avant leur mise en vigueur, les puissances étrangères auront passé avec la Grande-Bretagne des conventions pour supprimer leurs tribunaux consulaires et reconnaître la situation spéciale dont elle jouit en Egypte. Ces conventions devaient en outre conférer à la Grande-Bretagne les pouvoirs nécessaires pour lui permettre de s'acquitter convenablement des devoirs que sa situation spéciale lui impose tant à l'égard de l'Egypte qu'à l'égard des étrangers en Egypte.

78. — D'après le projet n° 1 la juridiction des Tribunaux mixtes devait s'étendre à toutes les poursuites pénales contre des étrangers, — et aux poursuites pénales contre des égyptiens mais en ce qui concerne ces derniers dans les cas seulement où les Tribunaux mixtes ont jusqu'alors exercé leur juridiction à l'égard des égyptiens (2).

(1) *Projets de lois pour la Reconstitution des Tribunaux Mixtes*, Le Caire 1920 (18 avril).

(2) Le comité des quatre magistrats et des quatre avocats avait sug-

L'organisation judiciaire prévue ne différerait pas beaucoup de l'ancienne. La Cour d'appel, dont le siège restait à Alexandrie, était chargée du service des Cours d'assises

géré l'extension de la compétence des Tribunaux Mixtes, en ce qui concerne les infractions commises par des indigènes, aux cas de faux, faux serment, faux témoignage et stellionat relatifs à des instances soumises à la juridiction mixte, — mais les auteurs du projet n'ont pas tenu compte de ces observations.

Le Conseil de l'Ordre des Avocats près les juridictions mixtes revint à la charge dans son *Rapport au sujet des projets de lois pour la Reconstitution des Tribunaux Mixtes*, Alexandrie 1921, p. 20 :

« La loi d'organisation judiciaire apparaît comme imprécise et incomplète.

« Imprécise parce que la formule « dans les cas où les Tribunaux Mixtes ont jusqu'à présent exercé leur juridiction à l'égard des Egyptiens » est beaucoup trop vague ; elle devrait être conforme aux dispositions du Règlement d'Organisation Judiciaire actuel (articles 6 à 10 du Titre II).

« Incomplète, parce que les lacunes du R. O. J. Mixte actuel n'ont pas été comblées.

« Ces lacunes comprennent principalement :

« a) Les cas de faux, faux serment, faux témoignage et stellionat relatifs à des instances soumises à la juridiction mixte ; il n'existe aucune raison légitime de soustraire la répression de ces infractions aux juridictions mixtes, et les inconvénients de la situation actuelle ont trop souvent été signalés pour que l'omission de l'ancien R. O. J. ne soit point réparée alors précisément que l'occasion s'en présente.

...b) Le cas de détournement d'objets « séquestrés » en vertu d'une décision de la juridiction mixte (la jurisprudence mixte a été à juste titre obligée de donner une interprétation restrictive aux dispositions actuelles de l'art. 8, lit. d du Titre II R. O. J.)...

c) Le cas de « dissimulation » d'objets saisis.

« Enfin et surtout, au moment où le Gouvernement Egyptien demande aux puissances étrangères, pour assurer l'unité de répression, l'abandon de leurs privilèges séculaires pour l'administration de la justice en matière pénale, on constate avec surprise que les co-auteurs ou complices égyptiens d'infractions commises par des étrangers seraient — si l'on maintenait le texte proposé, et pour toutes les infractions non soumises déjà à la juridiction mixte par le Règlement d'Organisation Judiciaire actuel, — soustraits à la juridiction des Tribunaux Mixtes reconstitués, de sorte que l'unité de répression qui est le but essentiel de la réforme, ne sera pas mieux assurée que par le passé.

« Pour éviter cette anomalie, l'art. 1 litt. e du projet de loi N° 1 devrait étendre la juridiction des Tribunaux Mixtes, « à toutes les poursuites

et siégeait alors comme telle au Caire, à Alexandrie et à Port-Saïd. Elle continuait, en matière pénale, d'exercer la juridiction d'une Cour de cassation dans les cas prévus par la loi.

Les tribunaux de première instance étaient dénommés tribunaux de centre et restaient au Caire, à Alexandrie et à Mansourah.

Les tribunaux sommaires du Caire, d'Alexandrie, de Mansourah et de Port-Saïd étaient maintenus ; on en établissait de plus un autre en Haute-Egypte, à Assiout.

La juridiction pénale était exercée par les Cours d'assises et par les tribunaux sommaires.

Les tribunaux sommaires étaient compétents pour connaître des délits et des contraventions. Ils ne pouvaient toutefois prononcer de peine d'emprisonnement dépassant deux ans, et n'étaient pas compétents pour statuer sur les demandes en dommages-intérêts ou en restitution, de la part de la partie civile, lorsque le montant de la demande excédait L. Eg. 300.

Les Cours d'assises étaient compétentes pour connaître des crimes, ainsi que des délits pour lesquels la loi prévoyait une peine d'emprisonnement dépassant deux ans.

L'appel des jugements rendus par les tribunaux sommaires (1) était porté devant le tribunal du centre à moins qu'une disposition expresse ne renvoyât devant la Cour d'appel.

pénales contre des égyptiens », non pas seulement « dans les cas où les Tribunaux Mixtes ont jusqu'à présent exercé leur juridiction à l'égard des égyptiens », mais « dans les cas où des égyptiens se trouvent impliqués dans des poursuites concernant des étrangers ».

(1) a) De la part du condamné, contre toute condamnation en matières de délits, — et en matière de contraventions, contre une condamnation à l'emprisonnement ou à l'amende excédant L. Eg. 2 ;

b) de la part du procureur général, dans tous les cas où ayant demandé au tribunal d'infliger une peine d'emprisonnement ou une amende excédant L.Eg. 2, celui-ci a acquitté l'accusé ou a infligé une pénalité moindre que celle demandée.

c) De la part de la partie civile et des parties civilement responsables, quant à leurs intérêts seulement.

Le procureur général et le condamné pouvaient, dans les cas autorisés par la loi, se pourvoir en cassation contre tout arrêt, jugement ou ordonnance rendus en dernier ressort ; la partie civile et la partie civilement responsable n'avaient que le droit d'intervenir dans une procédure en cassation déjà introduite.

79. — Les pouvoirs des tribunaux sommaires étaient exercés par un juge siégeant seul. Ceux des tribunaux de centre et de la Cour d'appel par trois magistrats.

La Cour d'assises devait se composer de trois conseillers de la Cour d'appel siégeant avec six assesseurs. Il appartenait aux conseillers seuls de statuer sur les questions de droit et de procédure, de formuler les questions de fait sur lesquelles toute la Cour était appelée à statuer et de fixer la peine à infliger. Les assesseurs avaient voix délibérative avec les conseillers en ce qui concerne les questions de fait et en ce qui concerne le montant des dommages-intérêts à allouer à la partie civile. Une question de fait ne pouvait être décidée contre l'accusé que par une majorité de six contre trois. Le montant des dommages-intérêts à allouer éventuellement pouvait néanmoins être décidé par une majorité de cinq contre quatre.

La Cour de cassation se composait de cinq conseillers, — ou de trois lorsqu'elle statuait sur un jugement du tribunal sommaire.

Enfin il devait exister, près les Tribunaux mixtes, un procureur général, — qui pouvait être assisté d'un avocat général, — des chefs de parquet et des substituts.

Le procureur général dirigeait l'action publique et était chargé de la surveillance de la police judiciaire dans toute matière de la compétence des Tribunaux mixtes. Il existait une surveillance sur les prisons ou établissements pénitentiaires dans lesquels les étrangers étaient détenus et y avait libre accès.

Le procureur général n'avait toutefois pas le droit d'ordonner une perquisition dans un domicile privé, de déro-

ner un mandat d'arrêt ou un mandat d'amener et de nommer un expert assermenté.

Voici maintenant quelles étaient les garanties qu'on donnait aux étrangers :

Le poste de président de la Cour d'appel et de chacun des tribunaux de centre, le poste de procureur général et les fonctions de juge des tribunaux sommaires étaient réservés à des étrangers (1).

Lorsque trois juges ou plus siégeraient ensemble pour former une chambre, la majorité au moins (2) devait être composée de juges étrangers. Les fonctions de juge d'instruction devraient, sauf dans le cas où aucun des accusés n'est étranger, être exercées par un juge étranger.

Dans les Cours d'assises, si tous les accusés étaient étrangers, tous les assesseurs devaient être étrangers. Dans tous les cas, trois des assesseurs, s'il est possible, et jamais plus de trois, devaient être de la nationalité de l'accusé.

Les mandats d'amener et d'arrêt ne devaient être décernés contre les étrangers que par des magistrats étrangers. Il devait en être de même pour les mandats ordonnant des perquisitions dans le domicile privé d'un étranger.

Dans les gouvernorats du Caire, d'Alexandrie, du Canal de Suez et de Suez, dans le district de Ramleh et les villes dans lesquelles un tribunal sommaire est établi, les mandats ci-dessus ainsi que toute autre mesure d'exécution né-

(1) Le Conseil de l'Ordre des Avocats près les juridictions mixtes estimait dans son rapport p. 33 que le fait de ne réserver aux étrangers, dans le parquet, que le poste de procureur général était insuffisant en l'état du développement que le parquet mixte était appelé à prendre avec l'extension de la compétence pénale des Tribunaux Mixtes, et qu'un certain nombre de postes de substituts, comme les postes d'avocats généraux, devraient également leur être réservés.

(2) C'est le comité des magistrats et avocats qui avait suggéré l'addition des mots « au moins ». Cette addition devait permettre la formation de chambres exclusivement formées de magistrats étrangers, ce qui aurait présenté un intérêt particulier dans les matières de statut personnel, et dans les poursuites pénales pour crimes ou délits non punissables à l'égard des indigènes : la bigamie, par exemple.

cessitant l'entrée du domicile privé d'un étranger devaient être exécutés par des officiers de police ou agents de justice de nationalité étrangère ou nominalement désignés par un magistrat étranger.

Le droit de faire grâce plénière ou partielle ou de commuer la peine était réservé au souverain. Toutefois la grâce ou la commutation de peine n'étaient accordées qu'après avoir pris l'avis du ministre de la Justice et *sur la recommandation du Haut-Commissaire britannique*, dans le cas d'un étranger. Toute sentence capitale devait être soumise au souverain avant d'être mise à exécution. Dans le cas d'un étranger, une pareille sentence ne pouvait être exécutée *qu'avec l'approbation préalable du Haut-Commissaire*.

Les auteurs du projet tinrent en dernier lieu à préciser le sens de certaines expressions et de certains mots qui y étaient contenus. Ils spécifièrent que les expressions « poursuites pénales » ou « matière pénale » signifiaient toute affaire ou poursuites ayant pour objet d'infliger une pénalité pour un crime, un délit ou une contravention et comprenaient toute procédure incidente à pareille affaire ou poursuites ; le mot « crime » signifiait toute infraction punissable de mort, des travaux forcés ou d'un emprisonnement pour une période dépassant cinq ans ; le mot « délit », toute infraction punissable d'un emprisonnement dépassant deux mois, mais ne dépassant pas cinq ans, ou d'une amende excédant L. Eg. 10 ; le mot « contravention », toute infraction punissable d'un emprisonnement ne dépassant pas deux mois et d'une amende n'excédant pas L. Eg. 10 ou de l'une de ces peines seulement.

80. — Le projet n° 2 fixait la législation à appliquer par les Tribunaux mixtes reconstitués. En matière pénale ils auraient appliqué le Code pénal mixte élaboré par la commission du ministère de la Justice de 1914, projet révisé une première fois par la commission Brunyate en 1918 et une seconde fois en 1920 en vue précisément de le rendre susceptible d'application par les Tribunaux

mixtes (1), — ainsi que toute loi intéressant les étrangers qui aurait été *approuvée par le Haut-Commissaire britannique*.

Jusqu'à ce qu'un nouveau code de procédure pénale fût promulgué, les tribunaux devaient appliquer le Code d'instruction criminelle indigène révisé en 1904 (2).

(1) Voir *supra* n° 69.

(2) Le Conseil de l'Ordre des Avocats près les juridictions mixtes, dans son rapport déjà cité par nous *supra* n° 78, en note, n'approuvait pas l'idée d'appliquer provisoirement le code indigène :

« La condition essentielle de l'administration d'une saine justice en matière pénale se trouve dans une procédure à la fois simple, rapide et assurant des garanties aux personnes poursuivies.

« A ce titre le Conseil de l'Ordre se trouve nécessairement amené à émettre l'opinion catégorique que la promulgation d'une réforme de l'organisation judiciaire doit *accompagner* et non *précéder* la discussion et l'adoption d'un code d'instruction criminelle.

« Le barreau mixte est mal placé pour critiquer ou discuter le code d'instruction criminelle indigène actuellement en vigueur : il ne saurait du reste aborder cet examen puisque l'article 9 du projet de loi n° 2 envisage la promulgation d'un « nouveau code de procédure pénale », d'où il résulte que l'application du code d'instruction criminelle indigène n'est envisagée que comme un *modus vivendi* provisoire.

« Mais si, en matière civile, le maintien provisoire du code de procédure n'offre point d'inconvénients sensibles, parce qu'il s'agit d'un code connu à la fois des avocats et des magistrats, et sur lequel s'est formée toute une jurisprudence, le cas est bien différent pour le code d'instruction criminelle indigène.

« Ni les avocats du barreau mixte, ni les magistrats des juridictions mixtes ne sont familiarisés avec ce code, avec les dispositions législatives qui l'ont modifié et complété, et enfin avec la jurisprudence qui l'a interprété.

« Imposer aux juridictions mixtes l'usage d'un tel outil, du jour au lendemain, alors surtout que l'outil est *a priori* reconnu imparfait et que son utilisation n'est prévue qu'à titre temporaire, serait une mesure pleine de dangers.

« L'application provisoire de tout un système de procédure nouveau pour la juridiction mixte peut-elle être considérée comme permettant aux Tribunaux Mixtes reconstitués de fonctionner d'une façon au moins normale en matière pénale ?

« A cette question, le Conseil de l'Ordre n'hésite point à répondre catégoriquement par la négative.

« Dût l'entrée en vigueur de la réforme projetée en être retardée, ce

Il était précisé que les peines de mort, de travaux forcés ou d'emprisonnement pour une période dépassant deux mois, ne pourraient être prononcées par coutumace, ou par défaut (1).

Il était en outre décidé que l'*expulsion* et l'extradition des étrangers, deux questions réservées jusqu'alors aux consuls « dont elles constituaient un des pouvoirs de police les plus efficaces » (2), seraient du ressort des Tribunaux mixtes.

L'étranger condamné à une infraction ou même simplement soupçonné de compromettre la tranquillité publique pouvait, à la demande du procureur général, être tenu de fournir caution suffisante au tribunal garantissant qu'il se conduira bien à l'avenir. S'il ne fournissait pas cette caution ou s'il continuait à compromettre la tranquillité publique la Cour d'assises pouvait ordonner son expulsion. L'étranger sera alors détenu jusqu'à ce qu'une occasion convenable de l'expulser dans son propre pays ou dans tel autre endroit qui sera fixé d'accord avec son gouvernement se présente. Toute personne expulsée qui rentrerait en Egypte sans une autorisation écrite du procureur général serait passible d'un emprisonnement ne dépassant pas deux ans et d'une amende n'excédant pas L. E. 100 ou de l'une de ces deux peines seulement, et pourrait être immédiatement expulsée de nouveau.

L'emprisonnement du fugitif étranger en vue de son *extradition* devait être ordonné par un juge du tribunal de centre spécialement désigné à cet effet, sur la demande du pays dont l'étranger s'est enfui et à la requête du procureur général. L'extradition n'était pas accordée pour les infractions politiques ou pour celles que les lois mixtes ne

serait incontestablement payer trop cher sa réalisation que de la soumettre à de tels aléas. »

(1) Le comité des quatre magistrats et des quatre avocats avait suggéré la suppression de cette disposition pour éviter un véritable encouragement aux délinquants enclins à se soustraire au jugement.

(2) MEYER. *L'Egypte Contemporaine et les Capitulations*, Paris 1930, p. 404.

réprimaient pas si elles étaient commises en Egypte. Les ordres d'extradition et de mise en liberté étaient susceptibles d'appel par devant la Cour d'appel dans le délai de quinzaine. A l'expiration de ce délai un extrait de l'ordre d'extradition devait être remis au ministère de la Justice pour être *communiqué au Haut-Commissaire* et c'est avec l'assentiment de ce dernier que le procureur général ordonnait alors la remise du fugitif.

81. — Le projet n° 3 réglait la question du personnel des nouveaux tribunaux, leur organisation intérieure, etc.

Les juges et conseillers étaient nommés par décret, sur la proposition du ministre de la Justice, et avec *l'assentiment du Haut-Commissaire*. Pour être nommé magistrat, il fallait remplir les conditions requises pour l'admission au barreau, mixte ou indigène, en Egypte : depuis cinq ans pour être juge, et depuis dix ans pour être conseiller. La promotion d'un juge d'un tribunal à la Cour, ainsi que la nomination d'un magistrat comme président ou vice-président d'un tribunal ou de la Cour étaient faites par décret, sur la proposition du ministre de la Justice, et avec *l'assentiment du Haut-Commissaire*.

Le parquet institué auprès des Cours et tribunaux était sous la direction générale du procureur général et le parquet institué auprès de chaque tribunal de centre, sous la direction immédiate du chef de parquet. Les conditions de nomination au parquet, ainsi que les promotions au rang de chef de parquet, d'avocat général, et de procureur général, étaient les mêmes que celles prévues pour les magistrats avec cette réserve qu'il suffisait d'avoir rempli les conditions requises pour l'admission depuis deux ans.

Les listes d'assesseurs étaient dressées par les autorités consulaires des puissances étrangères. Les qualités requises pour siéger comme assesseur devaient être, autant que possible, celles exigées jusqu'alors pour être jurés dans les tribunaux consulaires. Le projet prévoyait en outre les cas de récusation des assesseurs.

Enfin en décembre 1920 parut un projet d'articles con-

cernant les attributions des consuls des puissances capitulaires.

Aux termes de l'article 5 de ce projet tout consul pouvait s'adresser à l'autorité compétente pour faire arrêter sans mandat de justice et reconduire à bord tout matelot étranger qui déserterait d'un navire portant le pavillon de l'Etat dont relève le consul. Toutefois le matelot ainsi arrêté devait, s'il en faisait la demande, être amené dans les 48 heures devant un juge étranger des Tribunaux mixtes qui, après enquête, ordonnait la mise en liberté du matelot ou sa conduite à bord.

82. — Les projets Hurst constituaient un remarquable effort de réorganisation judiciaire ; ils étaient par ailleurs nettement imprégnés des idées qui régnaient au sein de la mission Milner : suppression des droits capitulaires des puissances étrangères et leur remplacement par un système de garantie spécial, suppression des tribunaux consulaires et extension de la compétence des Tribunaux mixtes reconstitués, substitution de la Grande-Bretagne aux treize puissances étrangères avec droit de veto accordé à son représentant en Egypte, le Haut-Commissaire, — rien n'y manquait (1).

Mais c'est précisément parce que les projets Hurst formaient une des parties essentielles du plan préconisé par la mission Milner qu'ils n'eurent jamais de suite.

En effet le projet Milner ne fut pas favorablement accueilli en Egypte. Nous avons laissé Lord Milner en train de rédiger son mémorandum du 18 août 1920 dans lequel étaient précisées les conclusions auxquelles la mission était

(1) Les auteurs des projets, après avoir observé que les décisions de la plupart des tribunaux consulaires étaient susceptibles d'appel ou de cassation par devant des tribunaux siégeant en Europe, s'étaient même posé la question de savoir s'il n'était pas opportun de prévoir un appel des décisions rendues par les Tribunaux Mixtes au Conseil Privé à Londres. Cette suggestion a été écartée, tous les avis émis sur ce point ayant été nettement contraires.

arrivée et la ligne de conduite qu'elle était disposée à conseiller au gouvernement britannique d'adopter (1).

Or les nationalistes égyptiens se prononcèrent pour le rejet de tout accord avec l'Angleterre qui ne reconnaîtrait pas catégoriquement l'abolition du protectorat et la pleine indépendance du pays.

Ils estimaient d'autre part fort dangereux de substituer la Grande-Bretagne avec droit de veto absolu sur la législation applicable aux étrangers, aux treize puissances jouissant des droits capitulaires en Egypte, car cela aurait consisté à accroître la puissance et l'autorité de l'Angleterre vis-à-vis de l'Egypte de tout ce que les treize autres puissances auraient perdu et par conséquent cela aurait affaibli la situation du pays vis-à-vis de la puissance occupante.

Il était extrêmement douteux enfin que les puissances capitulaires, les grandes puissances du moins, eussent consenti à transférer à la Grande-Bretagne le soin de protéger la vie et les biens de leurs nationaux en Egypte (2).

Quoi qu'il en soit Lord Milner termina son rapport le 9 décembre 1920 et ce dernier fut publié à Londres au début de 1921.

Dès le 26 février le Haut-Commissaire invitait le Sultan d'Egypte à envoyer une délégation à Londres négocier les termes d'un traité avec l'Angleterre.

Un nouveau projet fut alors présenté le 10 novembre 1921 par Lord Curzon à Adly Yeghen Pacha, chef de la délégation égyptienne, aux termes duquel la Grande-Bretagne serait « garante en Egypte des droits et privilèges conférés de longue date aux étrangers ». L'article 9 du projet disposait en effet que « le Gouvernement de Sa Majesté Britannique continuera à conduire les négociations pour l'abolition des Capitulations avec les diverses puissances

(1) Voir *supra* n° 76 *in fine*.

(2) La Suède, le Danemark, la Norvège, le Portugal et la Grèce auraient déjà donné leur consentement à ce transfert : BRINTON. *The Mixed Courts of Egypt*, Newhaven 1930, p. 340.

jouissant des Capitulations, et acceptera d'être responsable de la protection des légitimes intérêts en Egypte, ledit Gouvernement devant toutefois conférer avec le Gouvernement égyptien avant de conclure aucun traité formel à ce sujet ».

De même que le projet Milner, le projet Curzon fut rejeté par l'Egypte qui ne tenait nullement à se trouver seule face à face avec l'Angleterre qui exigeait avant toute négociation l'abolition effective du protectorat et la reconnaissance de l'Egypte comme Etat indépendant et souverain.

Désespérant de conclure un traité avec l'Egypte et tenant compte dans une large part des aspirations égyptiennes, le gouvernement britannique, par une déclaration *unilatérale* du 21 février 1922, publiée en Egypte le 15 mars suivant, reconnaissait la fin du protectorat et l'indépendance souveraine de l'Egypte sous réserve des quatre points suivants « absolument réservés à la discrétion du gouvernement de Sa Majesté » :

- a) La sécurité des communications de l'Empire Britannique en Egypte ;
- b) La défense de l'Egypte contre toute agression ou ingérence étrangère ;
- c) La protection des intérêts étrangers en Egypte et des minorités ;
- d) Le Soudan.

En attendant la conclusion d'accords avec l'Egypte pour le règlement de ces matières, le *statu quo ante* devait rester en vigueur.

Durant les années qui suivirent la Déclaration de l'Indépendance la question des capitulations judiciaires fut reléguée au second plan des préoccupations égyptiennes.

Nous devons attendre jusqu'en 1927 pour voir revenir la question sur le tapis.

CHAPITRE VIII

La circulaire diplomatique de décembre 1927 et le projet de traité Anglo-Egyptien

83. *De la fréquence de certaines catégories d'infractions.* — 84. *De la circulaire du 25 décembre 1927.* — 85. *Des offres du gouvernement travailliste.* — 86. *Les « 16 propositions » du projet de traité Anglo-Egyptien du 3 Août 1929.*
-

BIBLIOGRAPHIE

Journal des Tribunaux Mixtes, 7^e année, n° 749, p. 1 et s.

MEYER. *L'Egypte Contemporaine et les Capitulations*, Paris 1930.

BRINTON. *The Mixed Courts of Egypt*, Newhaven 1930.

CHAPITRE VIII

La circulaire diplomatique de décembre 1927 et le projet de traité Anglo-Egyptien

83. — En attendant la révision de tout le régime capitulaire qui entravait sérieusement l'activité de l'Etat, lequel répugnait à soumettre les Egyptiens à des lois pénales auxquelles les étrangers seraient affranchis, le gouvernement égyptien, s'étant rendu compte de l'extension sans cesse croissante de certaines catégories d'infractions commises par des étrangers, telles que la traite des blanches et le commerce des stupéfiants, tenta de faire inclure dans la compétence des Tribunaux mixtes tout au moins la répression de ces infractions lorsqu'elles seraient commises par des étrangers.

Il ne s'agissait donc plus de l'extension de la compétence des Tribunaux mixtes à la répression de *toutes* les infractions commises par les étrangers en Egypte, ce qui évidemment était ardemment désiré par le gouvernement égyptien, mais aussi aurait nécessité de longs pourparlers avec les puissances ; il s'agissait avant tout de pourvoir au plus pressé et, en attendant mieux, de déférer tout au moins à la juridiction des Tribunaux mixtes la répression immédiate de certaines infractions bien caractérisées qui avaient attiré l'attention de la Cour d'appel mixte, du procureur général, des commandants de la police du Caire et d'Alexandrie et des chambres de commerce d'Egypte.

C'est ainsi que le gouvernement égyptien citait comme exemple la loi du 21 mars 1925 promulguée avec l'approbation de la Cour d'appel mixte pour réglementer le com-

merce et réprimer l'emploi des stupéfiants et qui édictait « des peines correctionnelles à l'égard des délinquants justiciables des Tribunaux indigènes et des peines de simple police à l'égard des délinquants justiciables des Tribunaux mixtes. Et cela pour la raison qu'à l'heure actuelle ces derniers tribunaux n'ont de compétence en matière correctionnelle qu'à l'égard de quelques délits énumérés à l'article 6, titre II du Règlement d'Organisation Judiciaire » (1).

Lorsque le projet de loi fut soumis à l'approbation de la Cour d'appel mixte, celle-ci de son côté s'était montrée favorable à une extension de la compétence pénale des Tribunaux mixtes en cette matière.

De même les commandants de police du Caire et d'Alexandrie ont déclaré que pour que cette loi produise tous ses effets utiles il était indispensable que les étrangers fussent jugés par les tribunaux du pays et passibles des mêmes peines correctionnelles que les indigènes.

Enfin le procureur général M. Van Den Bosch, dans une lettre adressée le 28 janvier 1927 au ministère de la Justice, exprimait un point de vue identique.

Le 25 décembre 1927 le gouvernement égyptien se décida à agir.

84. — Par une lettre-circulaire adressée aux ministres des puissances capitulaires, le ministre des Affaires étrangères d'Egypte leur transmettait, en attendant la révision des Capitulations, des projets de lois relatifs, entre autres à la répression de certaines catégories d'infractions commises par des étrangers en Egypte et à la suppression des juges assesseurs au tribunal correctionnel.

Cette circulaire exposait que :

« L'extension de la compétence pénale des Tribunaux mixtes aux délits punis par la loi sur le commerce des stupéfiants s'impose comme une mesure que l'on peut qualifier sans exagération de mesure de salut public ; mais le

(1) La loi du 21 mars 1925 a été plus tard remplacée par une autre loi du 27 octobre 1928.

gouvernement de Sa Majesté le Roi considère que la compétence de ces tribunaux en matière correctionnelle devrait être également étendue à quelques autres infractions qui ne sont actuellement punissables que de peines de simple police, ainsi qu'à certaines infractions à la morale publique et à certaines fraudes commerciales qui ne sont pas encore punissables dans l'état actuel de notre législation.

« Ces infractions sont les suivantes :

1. Le proxénétisme et le trafic des femmes et enfants, les publications, les chants ou spectacles publics obscènes ou indécents.

2. La falsification de denrées alimentaires, de médicaments, d'engrais chimiques ou naturels ; la vente et la mise en vente de pareils produits que l'on sait être falsifiés ou adultérés.

3. La tromperie de l'acheteur sur la quantité ou la qualité de la marchandise par le moyen de faux poids, fausses mesures ou fausses désignations commerciales ; la vente, la mise en vente ou l'introduction dans le pays de marchandises auxquelles a été attribuée une fausse désignation commerciale.

4. La tenue et la direction d'établissements où le public est admis à se livrer à des jeux de hasard, et l'organisation de loteries publiques sans autorisation régulière.

« Parmi ces infractions, les unes se rattachent à la protection de la morale publique et au bon ordre des établissements publics, que la police a le devoir d'assurer ; les autres, qui ont pour objet des fraudes commerciales dirigées soit contre l'acheteur, soit contre d'autres commerçants, se rattachent étroitement aux matières de la vente commerciale et de la concurrence déloyale qui sont de la compétence des Tribunaux mixtes. Le gouvernement égyptien a été souvent sollicité par les chambres de commerce d'édicter des mesures répressives contre les fraudes commerciales. Et c'est l'impossibilité d'appliquer des sanctions pénales suffisantes aux étrangers qui a été l'un des

principaux motifs pour lesquels le gouvernement s'est abstenu de légiférer jusqu'à ce jour ».

En second lieu le gouvernement égyptien proposait la suppression des juges assesseurs au tribunal correctionnel, mesure demandée par la Cour d'appel mixte elle-même, — par une lettre adressée au ministre de la Justice le 15 décembre 1926, — et approuvée par les assemblées générales des trois Tribunaux mixtes.

Cette mesure était basée sur le fait que très souvent les assesseurs ne connaissaient pas assez la langue dans laquelle se déroulent les débats pour pouvoir suivre l'affaire, et que d'autre part, absorbés par leurs occupations, ils pouvaient difficilement s'astreindre à venir régulièrement aux audiences et à attendre le tour de l'affaire dans laquelle ils devaient siéger ; enfin l'obligation de changer les assesseurs suivant la nationalité du prévenu occasionnait des suspensions continuelles d'audience.

« Cette institution, qui se comprenait aux premiers temps de la Réforme, lorsque les Tribunaux mixtes n'avaient pas encore fait leurs preuves, n'a plus sa raison d'être aujourd'hui, expliquait le ministre des Affaires étrangères. Les inculpés, de quelque nationalité qu'ils soient, trouveront toujours, devant le tribunal composé de trois magistrats sans assesseurs, une justice impartiale et éclairée ».

En annexe à cette circulaire, le gouvernement égyptien présentait le texte du projet de loi réprimant les infractions qui devaient être désormais soumises aux Tribunaux mixtes (annexe B).

Aux termes de ce projet le paragraphe suivant devait être intercalé entre le 1^o et le 2^o de l'article 6 du titre II du Règlement d'Organisation Judiciaire (1) :

(1) Article 6 du Titre II du R. O. J., texte ancien : « Seront soumis à la juridiction des Tribunaux Mixtes :

1^o Les poursuites pour contraventions de police commise par les étrangers.

2^o Les poursuites contre les auteurs ou les complices des délits prévus

« 2° Les poursuites contre les étrangers justiciables des Tribunaux mixtes en matière de contraventions de police à la date de la promulgation de la présente loi, lorsqu'ils sont inculpés comme auteurs ou complices, des délits prévus par les lois relatives au commerce des stupéfiants ; au proxénétisme et au trafic des femmes et enfants ; aux publications, chants ou spectacles publics obscènes ou indécents ; à la falsification des denrées alimentaires, des médicaments, des engrais chimiques et naturels, à la vente et à la mise en vente des dits produits falsifiés ; aux fraudes commerciales, ou des délits prévus au chapitre XII, titre III du Code pénal, relatif aux jeux de hasard et aux loteries.

« Lorsque les poursuites dont il s'agit sont dirigées à la fois contre des étrangers justiciables des Tribunaux mixtes et contre d'autres étrangers ou des égyptiens, elles seront intentées contre tous les inculpés, auteurs ou complices, devant la juridiction mixte ».

85. — Le gouvernement égyptien, en considération de l'urgence que présentaient certaines de ses propositions, notamment celles relatives à l'extension pénale de la compétence des Tribunaux mixtes, sollicitait des puissances étrangères une réponse pour le 31 janvier 1928 au plus tard.

D'ores et déjà il préconisait, au cas où les puissances auraient des observations à formuler au sujet de certaines dispositions de ses projets, la réunion d'une commission internationale pour la première quinzaine du mois de février 1928.

Mais le délai imparti aux gouvernements étrangers était beaucoup trop court. En fait ils répondirent au début de 1929.

Ils étaient tous d'accord sur la nécessité d'une réforme mais exigeaient, avant de prendre une décision, que les

au Chapitre IX, Titre III du Code Pénal, dans les cas de faillites mixtes.

3° Les poursuites contre les auteurs et complice des crimes et délits suivants.

détails qui devaient accompagner l'institution de cette réforme leur fussent communiqués.

L'extension de la compétence des Tribunaux mixtes devait entraîner l'augmentation du nombre des magistrats ; parmi quelles puissances seraient-ils choisis ?

Le transfert à la juridiction mixte de certaines causes pénales anciennement soumises aux tribunaux consulaires posait la question de savoir quelles seraient les pénalités applicables aux délinquants et quelle procédure serait suivie devant les Tribunaux mixtes. Les puissances ne tenaient pas à abandonner leur juridiction sur leurs ressortissants avant d'être rassurées sur les garanties qui leur seraient données sur ces deux points.

Les pourparlers étaient en cours et le Premier ministre égyptien, Mohamed Mahmoud Pacha était parti à Londres en juin 1929 pour négocier quelques points de détail avec le cabinet britannique lorsque l'avènement au pouvoir du gouvernement travailliste orienta la politique britannique vers une nouvelle direction : invité à présenter les revendications du peuple égyptien, Mohamed Mahmoud Pacha demanda, en même temps que la suppression de l'occupation militaire, l'entière liberté d'action du gouvernement égyptien à l'égard des ressortissants étrangers et le retour à l'Egypte de la protection de la vie et des biens des étrangers.

Tout le régime capitulaire revenait par conséquent sur le tapis.

Le Foreign Office rédigea un projet de traité dénommé projet A où les questions essentielles seulement étaient spécifiées, les détails devant faire l'objet de lettres explicatives annexées au traité. Le Premier égyptien présenta un contre-projet dénommé projet B qui ne différait pas beaucoup du premier mais où certaines expressions étaient éliminées. Le projet B fut accepté par le gouvernement britannique, légèrement modifié quant à des questions militaires, et le 3 août 1929 un troisième projet, le projet C, — ou, comme on l'appela, les « 16 propositions » du projet de traité anglo-égyptien, — fut définitivement arrêté.

86. — Aux termes de l'article 11 du projet :

« Sa Majesté Britannique reconnaît que le régime des Capitulations existant en Egypte ne s'accorde plus avec l'esprit du temps, ni avec l'état actuel de l'Egypte.

« En conséquence, Sa Majesté Britannique s'engage à user de toute son influence auprès des puissances ayant des droits capitulaires en Egypte, pour obtenir dans des conditions qui sauvegarderont les intérêts légitimes des étrangers, le transfert aux Tribunaux mixtes de la juridiction consulaire existante et l'application aux étrangers de la législation égyptienne. »

Aux « 16 propositions » était d'autre part annexée une note explicative adressée par M. Henderson à Mohamed Mahmoud Pacha et détaillant les conditions dans lesquelles se ferait le transfert des causes encore soumises aux tribunaux consulaires.

« En 1920, exposait le Premier britannique, lorsque les négociations étaient engagées entre les gouvernements britannique et égyptien, il était à espérer que des mesures fussent prises pour la suppression par les puissances étrangères de leurs tribunaux consulaires en Egypte. En conséquence, des projets de loi furent préparés, la même année, en vue d'étendre la compétence des Tribunaux mixtes et de les mettre à même d'exercer toute la juridiction actuellement exercée par les tribunaux consulaires.

« Je serais disposé à accepter que ces projets de loi puissent servir de base à la réforme du régime capitulaire, si les puissances étrangères consentaient à transférer aux Tribunaux mixtes la juridiction de leurs tribunaux consulaires.

« Sans doute, maints changements seront nécessaires sur les points de détail, ils devront être discutés par des experts. »

Ces changements étaient nécessités par la nouvelle orientation qu'avait subie la politique britannique. Alors qu'en 1920 le projet Milner maintenait l'occupation militaire du pays et déclarait l'Angleterre responsable de la

sauvegarde des étrangers en Egypte, ce qui avait amené Sir Cecil Hurst à réserver dans ses projets une part importante de contrôle au Haut-Commissaire Britannique, les « 16 propositions » de 1929 faisaient cesser cette occupation et reconnaissaient au gouvernement égyptien seul le devoir de veiller à la protection des étrangers.

D'ores et déjà toutefois, le Premier britannique désirait attirer l'attention du gouvernement égyptien sur certains points :

« Dans le cas de grâce ou de remise des peines imposées à des étrangers, comme aussi en ce qui concerne l'exécution de la peine capitale imposée aux étrangers, le ministre de la Justice prendra *l'avis du Conseiller Judiciaire*, tant que son poste sera maintenu, avant de présenter son avis au Roi. »

Enfin le ministre britannique prévoyait la promulgation des nouveaux codes pénal et d'instruction criminelle :

« Une extension de la compétence pénale des Tribunaux mixtes nécessitera la préparation et la promulgation d'un nouveau code de procédure criminelle. Les projets de loi préparés en 1920 contiennent certaines dispositions importantes au sujet de la dite procédure (articles 10-27 du projet de loi n° 2 du 18 avril 1920) et Votre Excellence conviendra sans doute que le nouveau code pénal ne devra pas s'écarter des principes posés par les dits articles. »

Le préambule du traité portait qu'il ne deviendrait définitif que lorsqu'il serait approuvé par le parlement égyptien. Or la Chambre des députés avait été dissoute depuis le mois de juillet 1928. Les élections de décembre 1929 ayant ramené au pouvoir le parti wafdiste, une délégation présidée par Nahas Pacha et composée des ministres des Affaires étrangères, des Finances et des Travaux publics se rendit à Londres en avril 1930 pour essayer d'obtenir du gouvernement britannique des conditions plus favorables que celles qui étaient contenues dans les « 16 propositions ».

Les négociations échouèrent sur la question du Soudan.

Depuis lors les préoccupations politiques tinrent la première place dans les discussions de l'Egypte et de la Grande-Bretagne et la circulaire de 1927 tomba dans l'oubli.

LIVRE III

CHAPITRE PREMIER

La compétence pénale des Tribunaux mixtes doit être étendue

- a) De la nécessité de réprimer les crimes et les délits dans le pays même où ils ont été commis : 87. *De l'indifférence de la nationalité de l'accusé, dans les pays dits de chrétienté, pour la détermination de la juridiction compétente.* — 88. *Des avantages de la répression par la juridiction du forum delicti commissi.* — 89. *Des vices de l'organisation judiciaire pénale de l'Egypte.*
- b) De la nécessité de coordonner entre les mains d'une juridiction unique la répression de tous les crimes et délits commis sur le territoire : 90. *Des inconvénients de la multiplicité de juridiction en matière pénale.* — 91. *De l'inégalité des habitants de l'Egypte devant la loi pénale.*
- c) De la nécessité de confier le pouvoir de réprimer les crimes et délits commis par les étrangers en Egypte aux Tribunaux Mixtes : 92. — *De l'incompatibilité entre les attributions administratives des consuls et leurs attributions judiciaires.* — 93. *Des imperfections de la justice consulaire.* — 94. *La compétence pénale consulaire est une anomalie historique.* — 95. *Première solution : créer une nouvelle catégorie de tribunaux chargés de prendre la suite des tribunaux criminels consulaires.* — 96. *Deuxième solution : conférer aux Tribunaux Indigènes le pouvoir de réprimer les infractions commises par les étrangers en Egypte.* — 97. *Troisième solution : étendre la compétence pénale actuelle des Tribunaux Mixtes ; elle réunit tous les suffrages.*
-

BIBLIOGRAPHIE

- GARRAUD. *Précis de Droit Criminel*, 14^e Edition, Paris 1926.
- LE POITTEVIN. *De l'extradition des nationaux*, Clunet, 1903.
- TRAVERS. *Le traité type d'extradition*, Clunet, 1921.
- PALEWSKI. *De l'extradition*, Clunet, 1926.
- BLANCHARD. *Du concours des lois d'ordre public étrangères et de la loi d'ordre public locale dans les Echelles du Levant, l'Egypte Contemporaine*, 1912.
- LAMBA. *De l'évolution de la condition juridique des Européens en Egypte*, Paris, 1896.
- Journal du Droit International Clunet*, Année 1918, Question 468.
- DE HERREROS. *Les Tribunaux Mixtes d'Egypte*, Alexandrie 1914.
- MC ILWRAITH. *Rapport pour l'année 1093 présenté par le Conseiller Judiciaire*, traduction française, Le Caire 1904.
- PÉLISSÉ DU RAUSAS. *Le régime des Capitulations dans l'Empire Ottoman*, T. I, Paris 1902.
- CROMER (Lord). *Rapports sur l'Egypte et le Soudan pour les années 1904, 1905, 1906*, Traduction française, Le Caire 1905, 1906, 1907.
- SCOTT. *The Law affecting Foreigners in Egypt*, Edinburgh 1907.
- GATZEFLIS. *Les projets de Sir William Brunyate*, Livre d'Or, Alexandrie 1926.
- BRINTON. *The Mixed Courts of Egypt*, New-Haven 1930.
- MC BARNET. *L'Egypte et la Réforme Judiciaire*, L'Egypte Judiciaire, 1932-1933.
- RANDET. *Les Tribunaux Mixtes et le Justice Criminelle*, Livre d'Or, Alexandrie 1926.
- PUPIKOFER. *L'Egypte Indépendante et l'Avenir des Tribunaux Mixtes*, Gazette des Tribunaux Mixtes d'Egypte, 1923-1924, p. 159.
- *Conflits de Juridiction*, Gazette des Tribunaux Mixtes d'Egypte, 1924-1925, p. 107.
- *Liminaire*, Livre d'Or, Alexandrie 1926.
-

CHAPITRE PREMIER

La compétence pénale des Tribunaux mixtes doit être étendue

I

DE LA NÉCESSITÉ DE RÉPRIMER LES CRIMES ET LES DÉLITS DANS LE PAYS MÊME OU ILS ONT ÉTÉ COMMIS

87. — S'il est un principe universellement admis, c'est bien celui aux termes duquel le droit de réprimer judiciairement tous les faits délictueux, commis sur son territoire, constitue pour une nation l'un des attributs les plus caractéristiques et les plus précieux de sa souveraineté.

Aussi, dans les pays dits de *chrétienté*, en matière répressive, la nationalité de l'inculpé ne joue aucun rôle dans la question de compétence de la juridiction puisque les étrangers, comme les nationaux, sont soumis aux mêmes lois et jugés par les mêmes tribunaux.

« En vertu du principe de la souveraineté territoriale (1), le souverain s'est réservé le droit de réprimer toutes les infractions commises sur le territoire, alors qu'elles auraient pour auteur des étrangers.

« En France, le principe fait partie du droit positif ; il

(1) CLUNET, 1918, p. 564. Question 468. — *Quid de la valeur, dans le pays, de la perpétration d'une infraction pénale, de la « chose jugée » par une juridiction répressive étrangère ?*

est écrit dans l'art. 3 du Code civil : « Les lois de police et de sûreté obligent tous ceux qui habitent le territoire. »

« ...Même théorie en Allemagne : « du principe de la souveraineté territoriale posé par le droit des gens, nous arrivons à cette déduction que chaque Etat doit faire usage de son droit pénal propre, toutes les fois qu'il s'agit d'actions criminelles commises dans son domaine, c'est-à-dire à l'intérieur du pays. Aucune distinction ne peut s'établir du fait que le délinquant ou la victime est un national ou un étranger » (Fr. von Liszt).

« Et plus loin : « D'après le paragraphe 3 du code pénal et impérial, les lois pénales de l'Empire allemand sont applicables à toutes les actions répréhensibles commises sur son territoire. La nationalité du malfaiteur n'a donc, en général (tant qu'il ne s'agit pas d'un pays de protectorat, d'une colonie, etc...), aucune signification. »

« Il en est de même, dans les autres pays, notamment en Belgique. En effet, l'art. 3 du code pénal belge de 1867 dispose ainsi : « L'infraction commise sur le territoire du royaume par des Belges ou des étrangers est punie conformément aux lois belges. »

« En conséquence, *les juridictions répressives du lieu de l'infraction sont, fondamentalement, compétentes pour connaître du crime accompli sur le territoire.* La nationalité étrangère, soit du délinquant, soit de la victime, soit de l'un et de l'autre, n'ont aucune répercussion pour modifier cette compétence. »

88. — La répression des infractions par les tribunaux du pays a des avantages évidents. Elle seule a pour effet de donner satisfaction à l'opinion publique, — le crime ayant suscité un besoin de vengeance, un désir d'expiation qui ne sont satisfaits que par le mal de la peine, par la souffrance qui constitue l'essence de la répression.

Elle réalise d'autre part parfaitement par la menace imminente de la peine ce double effet préventif auquel tout système pénal devrait tendre : effet préventif envers le délinquant en l'empêchant de recommencer, effet pré-

ventif envers les autres membres de la société en les empêchant de l'imiter (1).

La juridiction territoriale est enfin dans la meilleure position pour établir la vérité sur le crime commis, sur les circonstances qui l'aggravent ou l'atténuent, sur les culpabilités parce qu'elle est plus près du lieu du délit, parce qu'elle sera en mesure de faire *de visu* les constatations matérielles et d'entendre directement tous les témoins, qui seront forcés de comparaître, parce qu'elle n'aura pas besoin de recourir à des commissions rogatoires internationales, qui décolorent les faits malgré le soin apporté à leur exécution... « On a observé que l'intérêt même de l'inculpé innocent serait de recourir à cette juridiction. Mais il importe peu que la compétence *ratione loci* (si elle est la plus apte) soit, en fait, funeste ou favorable à l'intéressé : favorable, parce que les preuves de sa non-participation seront ainsi plus sûrement mises en lumière, ou funeste parce que l'on découvrira mieux les preuves de sa culpabilité. Alors même que l'accusé souffre d'une erreur, parce qu'il n'est pas l'auteur du fait incriminé (ce que nous ignorons pour l'instant, puisque c'est la question même du procès), son droit individuel se borne actuellement à une recherche impartialement faite de la vérité. Or, disons-nous, cette recherche ne peut être faite ailleurs mieux que devant les juges du territoire où le crime a été accompli. L'extradition se recommande donc comme conséquence de cette compétence la plus qualifiée » (2).

On doit considérer comme un desideratum de la science que la juridiction territoriale soit, autant que possible, appelée à juger, — déclarait le VI^e Congrès pénitentiaire international qui a siégé à Bruxelles, au mois d'août 1900, à l'occasion d'un vœu en faveur de l'extradition des nationaux.

De même, dans un article paru dans le *Clunet* sur « Le

(1) GARRAUD. *Précis de Droit Criminel*, 14^e Edition, Paris 1926, p. 19.

(2) LE POITEVIN. *De l'extradition des nationaux*, *Clunet*, 1903, p. 768 et s.

traité type d'extradition », où était relevé le courant d'opinion très net qui se manifestait dans la doctrine en faveur de l'extradition des nationaux, M. Travers exposait que l'ensemble des législations pénales proteste contre l'affirmation que les juges naturels sont en matière répressive, les juges nationaux, et que le droit au séjour ne saurait faire et n'a jamais fait obstacle à l'application des lois pénales (1).

Enfin M. Garraud était également en faveur de l'extradition des nationaux car, enseignait-il, « en matière criminelle, le juge naturel du prévenu est, avant tout autre, le juge du lieu de l'infraction. C'est là que s'est produit le trouble social qui en nécessite la répression. Là que les éléments de l'instruction seront le plus facilement réunis et qu'on aura les plus sûrs moyens d'arriver à la découverte de la vérité » (2).

Par conséquent textes de lois et auteurs s'accordent pour déclarer le juge du territoire sur lequel l'infraction a été commise le plus apte à réprimer cette infraction.

89. — On sait cependant qu'il n'en est pas ainsi en Egypte où, en matière pénale, la situation n'a guère changé depuis le siècle dernier, à tel point que le mémorandum que Chérif Pacha adressait aux puissances en 1883 n'a pas perdu toute son actualité :

« Aucune satisfaction n'est donnée à l'opinion publique, exposait Chérif Pacha, alors même qu'une condamnation intervient à l'étranger parce qu'elle reste ignorée en Egypte, d'où il suit que les indigènes, croyant à l'impunité, s'abstiennent de toute plainte devant les consulats ; les étrangers eux-mêmes, n'étant pas témoins de la punition qui a pu frapper les coupables, ne ressentent nullement les effets de condamnations qui devraient les éloigner de tout acte criminel.

« La contrebande s'étale au grand jour parce que le

(1) TRAVERS. *Le traité type d'extradition*, Clunet, 1921, p. 54 et s.

(2) GARRAUD, *op. cit.*, p. 146.

droit de punir appartient à des juridictions qui ne peuvent la réprimer en pays étrangers.

« ...Dans une pareille situation, la vindicte publique, aussi bien que la partie lésée, ne reçoit aucune satisfaction, le principe d'autorité est méconnu et l'impunité empêche tout progrès réel dans l'ordre moral. »

Douze ans plus tard, on précisait davantage les griefs contre les immunités pénales (1) : « Toutes les puissances sauf la Grèce et l'Angleterre, qui ont en Egypte une juridiction criminelle, réservent aux tribunaux de la Métropole ceux de leurs sujets convaincus de crimes. Au prix d'un voyage coûteux, on expédie alors l'accusé en Europe : les Français à Aix, les Allemands à Leipzig, les Italiens à Ancône, les Autrichiens à Trieste ou au tribunal du district dont ils sont originaires, les Belges à Bruxelles, les Hollandais à Amsterdam, les Espagnols aux Iles Baléares.

« En raison des frais et des lenteurs de cette procédure, la victime ne peut y suivre son agresseur et on n'y peut davantage transporter des témoins. Dès lors, les Cours d'assises ne sont plus réduites qu'au simulacre d'un procès criminel : ni les débats publics et contradictoires, ni la présence des témoins, ni la connaissance des lieux et des circonstances, ni les recherches utiles à la vérité ne permettent aux magistrats de se faire une conviction ; ils doivent juger sur la simple lecture de dépositions écrites. »

Enfin à une époque plus récente, en 1905, Lord Cromer dénonçait les vices de l'organisation judiciaire de l'Egypte en matière pénale (2). Rien n'a changé depuis : « Les désordres d'Alexandrie ont de nouveau attiré l'attention publique sur la question de la manière dont la juridiction criminelle est exercée à l'égard des européens. On ne saurait se dissimuler qu'il existe à ce sujet, parmi les habitants du pays, un profond sentiment de rancune, très

(1) LAMBA. *De l'évolution de la condition juridique des Européens en Egypte*, Paris 1896, p. 295.

(2) CROMER (Lord). *Rapport sur l'Egypte et le Soudan pour l'année 1905*, Le Caire 1906, Traduction française p. 13.

naturel à mon avis. Ce que voit en effet l'indigène d'Egypte, est que si l'un de ses compatriotes commet un acte criminel, il est jugé sur place, et, en cas de condamnation est souvent durement châtié. Si, d'un autre côté, un Européen commet un acte semblable, il est jugé par le tribunal consulaire dont il relève, et le jugement est souvent suivi d'un appel à une Cour située dans quelque localité éloignée d'Europe. L'on suppose, en général, qu'en ce qui regarde du moins quelques-uns de ces tribunaux consulaires, l'indulgence y est trop grande, les acquittements trop nombreux, les punitions trop légères. Je suis loin de vouloir déclarer que cette accusation soit fondée. Je ne possède pas suffisamment de notions pour me faire une idée de la manière dont la justice est administrée dans les tribunaux consulaires. Mais je suis certain que le sentiment dont je parle existe... En supposant, au reste, que l'accusation portée contre les juridictions consulaires fût complètement dénuée de fondement, il ne suffirait point de répondre qu'il n'existe pas en la matière de motif positif de mécontentement. Un grief qui a son siège dans le sentiment est souvent d'importance aussi considérable qu'un grief basé sur des faits concrets. La manière différente dont sont jugés européens et indigènes exaspère ces derniers, et laisse en eux une impression de dépit extrêmement regrettable. »

La critique reste parfaitement vraie de nos jours.

Le remède à cet état de choses consisterait à réprimer *en Egypte même* toute infraction qui s'y commettrait.

II

DE LA NÉCESSITÉ DE COORDONNER ENTRE LES MAINS D'UNE JURIDICTION UNIQUE LA RÉPRESSION DE TOUS LES CRIMES ET DÉLITS COMMIS SUR LE TERRITOIRE

90. — Mais il ne suffit pas d'obtenir que la répression des crimes et des délits ait lieu dans le pays même où ils

ont été commis car le remède serait illusoire si précisément dans ce pays, le pouvoir de répression était confié à des juridictions d'ordres différents, rendant la justice au nom de souverains différents et appliquant des textes de lois les plus variés.

Il importe beaucoup qu'il y ait également *unité de juridiction* en matière pénale.

Seule une juridiction unique permettrait de faire juger les auteurs, co-auteurs et complices d'une infraction par les mêmes juges, — ce qui éviterait un conflit regrettable de décisions. Seule une juridiction unique éviterait l'application de textes de lois différents selon que le délinquant est de telle ou telle nationalité, — et par conséquent de pénalités différentes.

Pour l'auteur principal et le complice, c'est le même fait qui est à examiner. Il est impossible de les renvoyer devant des juges différents qui apprécieraient ce fait à deux points de vue différents et d'après les législations diverses.

Il en résulterait d'ailleurs une grave difficulté de procédure. Quand on amène un coupable et un complice devant un juge d'instruction, les réponses de l'un facilitent l'interrogatoire de l'autre, et réciproquement, ce qui ne pourrait avoir lieu s'il y avait deux tribunaux saisis, et par conséquent deux juges d'instruction différents (1).

La multiplicité de juridictions a aussi pour effet d'intercaler un intervalle trop long entre la perpétration du crime et sa punition. Or l'efficacité de la peine consiste à marcher aussi près que possible sur les talons du crime (2). Si l'on était certain d'être jugé et puni instantanément après l'infraction, très peu de crimes seraient commis. Les malfaiteurs ont toujours l'espoir que quelque chose arrivera qui les préservera de la punition de leur forfait et tout ce qui a pour effet de prolonger le délai entre le crime et le châtement et d'augmenter ses chances d'impunité a

(1) *Procès-Verbaux de la Commission Internationale de 1873*, p. 36 et s.

(2) MC ILWRAITH. *Rapport pour l'année 1903 présenté par le Conseiller Judiciaire*, Le Caire 1904, Traduction française p. 42.

pour conséquence d'accroître d'autant les encouragements à la criminalité.

Enfin une juridiction unique éviterait le cas répété que pour un même délit un des auteurs soit condamné aux travaux forcés tandis que l'autre ne soit condamné qu'à quelques mois de prison ou obtient même le bénéfice du sursis pour le motif qu'ils sont jugés par des tribunaux différents appliquant des lois différentes.

91. — Malheureusement nous savons que l'unité de juridiction n'existe pas en Egypte.

« Dans le domaine de la justice pénale, l'Egypte possède ce peu enviable privilège : celui de l'inégalité des habitants du territoire devant la loi pénale (1) : le même crime, le même délit, commis dans les mêmes conditions et au même moment par deux délinquants de nationalités différentes, ne sera point seulement soumis à deux juridictions indépendantes, mais réprimé différemment selon les textes de loi applicables, selon l'indulgence ou la sévérité des magistrats appelés à en apprécier.

« L'anomalie a été récemment soulignée par l'adoption d'une loi — la réglementation des stupéfiants — où l'on voit le condamné égyptien frappé des peines du délit, tandis que l'étranger ne peut être atteint que par les peines des contraventions de simple police » (2).

Ici aussi la situation n'a guère changé depuis l'institu-

(1) PUPIKOFER. *Conflits de Juridiction*, *Gazette des Tribunaux Mixtes d'Egypte*, 1924-1925, p. 107.

(2) Article 1^{er} du décret-loi N° 67 de 1928 (Journal Officiel du 12 novembre 1928) : « Provisoirement, jusqu'à ce que l'on puisse disposer autrement, *en cas de poursuite devant la Juridiction mixte* les infractions aux dispositions de la Loi N° 21 de 1928 réglementant le commerce et l'emploi des stupéfiants, seront considérées comme des contraventions et punies des peines de simple police... » Les peines édictées à l'égard des Egyptiens s'élevaient jusqu'à cinq ans d'emprisonnement et L. E. 1000 d'amende. Nous avons déjà exposé que si ces infractions étaient punies des peines de simple police c'était parce que les Tribunaux Mixtes n'ont la plénitude de compétence qu'en matière de *contraventions*, leur compétence en matière *délictuelle* est strictement délimitée par le Règlement d'Organisation Judiciaire et ne peut être dépassée.

tion de la Réforme, et nous pouvons citer encore actuellement sans avoir à y retoucher, le passage suivant décrivant la situation lamentable du pays au siècle dernier (1) :

« Quand le crime est commis avec le concours de complices, si ceux-ci sont de nationalités différentes, aucune direction n'est possible et les contradictions des coupables, qui sont d'un si précieux auxiliaire à tout magistrat instructeur, ne peuvent servir à démontrer l'innocence ni l'erreur. Autant de tribunaux, autant de peines différentes ; et si le crime est commis par un indigène avec la complicité d'un étranger, l'indigène est condamné par le tribunal local, mais l'étranger est envoyé dans son pays et acquitté ou puni sans aucune concordance avec le jugement réservé à l'indigène. Que si, au contraire, c'est l'indigène qui porte plainte contre un étranger, comme il ne peut poursuivre aux quatre points cardinaux celui dont il est la victime, l'éloignement, les frais et les lenteurs constituent pour lui un véritable déni de justice.

« D'autre part, le défaut d'une juridiction pénale unique s'oppose, dans un pays de Capitulations, à ce qu'on s'empare d'un criminel avéré sans le consentement de son consul ; il en résulte que la protection des intérêts généraux que le gouvernement local a le devoir de faire prévaloir vient se heurter à un esprit particulariste et national qui entrave sa mission. Qu'un Espagnol, par exemple, commette un crime en France et se réfugie en Egypte, le consul de France ne peut le saisir et l'autorité locale ne peut s'en emparer ; il faudrait que le consul d'Espagne le livrât, et l'on sait que la plupart des pays refusent de livrer leurs nationaux.

« Les garanties les plus indispensables font donc défaut et il est hors de doute qu'en Egypte une certaine impunité est assurée aux malfaiteurs. »

C'est précisément cette impunité qu'une juridiction pénale *unique* contribuera puissamment à faire disparaître du pays (2).

(1) LAMBA, *op. cit.*, p. 295.

(2) A une époque toute récente, en décembre 1932, S. E. Abdel Fattah.

III

DE LA NÉCESSITÉ DE CONFIER LE POUVOIR DE RÉPRIMER LES CRIMES ET DÉLITS COMMIS PAR DES ÉTRANGERS EN ÉGYPTÉ AUX TRIBUNAUX MIXTES

92. — La double nécessité d'une juridiction pénale territoriale et unique nous amène directement à la conclusion que les tribunaux consulaires ne peuvent plus continuer à exercer leurs pouvoirs en matière pénale puisqu'ils constituent des juridictions multiples siégeant le plus souvent hors du territoire où le crime a été commis.

La plupart des consulats sont d'ailleurs bien mal outillés pour exercer leurs pouvoirs juridictionnels. « En Orient, exposait M. du Rausas (1), les attributions administratives des consuls sont tellement nombreuses qu'elles ne peuvent leur laisser ni le temps ni la liberté d'esprit nécessaires pour exercer, comme il conviendrait, les attribu-

Yehia Pacha, alors ministre des affaires étrangères et actuellement président du conseil, décrivait de la façon suivante le fonctionnement actuel du système :

« Pour un même crime, il y aura autant de Tribunaux, de poursuites et de lois différentes que de prévenus de nationalités différentes. Par suite de ce fractionnement qui est un défi au bon sens, la marche de l'instruction se trouve fatalement paralysée, les sentences perdent de leur force répressive, enfin, conséquence particulièrement choquante, pour des délinquants à responsabilité égale, les peines appliquées seront inégales. Par ailleurs, les Cours d'Assises ou d'Appel, du fait qu'elles siègent à l'étranger, ignorent les circonstances locales qui entrent pour beaucoup dans l'appréciation d'une affaire. De plus dans la plupart des cas, elles sont obligées de statuer sur de simples dépositions écrites, pratique qu'en ma qualité d'ancien magistrat j'ai le devoir de dénoncer car le témoignage ne prend toute sa valeur que par la comparution personnelle des témoins.

« Tous les criminalistes, et même les profanes, reconnaîtront que la distribution d'une bonne justice est incompatible avec le maintien d'un système aussi contraire à la raison ». *L'Europe Nouvelle*, N° 777, 31 décembre 1932.

(1) PÉLISSIÉ DU RAUSAS. *Le régime des Capitulations dans l'Empire Ottoman*, T. I, Paris 1902, p. 380.

tions judiciaires que la loi leur confie. D'autre part ces attributions judiciaires elles-mêmes sont trop diverses pour n'être pas contradictoires ; il est évidemment mauvais que la poursuite, l'instruction et le jugement d'une même infraction soient concentrés dans les mêmes mains. Enfin, par la nature même de ses fonctions, le consul se trouve placé dans les plus déplorables conditions pour juger avec toute l'impartialité désirable les affaires qui lui sont soumises, et cela est aussi vrai des matières civiles que des matières pénales ; toutes les affaires qu'il est appelé à juger comme magistrat, le consul les connaît déjà administrativement, soit officiellement, soit, plus souvent encore, comme conseiller officieux de ses compatriotes ; dans ces conditions, la règle d'après laquelle le juge n'a pas à tenir compte de la connaissance personnelle qu'il a pu acquérir, en dehors des débats, de l'affaire qu'il a à juger, n'est-elle pas fatalement lettre morte en Orient ? »

A trente ans de distance, M. Brinton était du même avis (1). Il estimait que le consul était l'ami naturel et le protecteur de la communauté entière, une sorte de *pater familias* de la colonie en relations personnelles étroites avec beaucoup de ses membres. Qu'il était peu désirable qu'il fût obligé d'assumer le rôle de juge dans des différends pénibles susceptibles de se prolonger longtemps. Que la situation n'était guère améliorée par le fait qu'il pouvait se faire assister par les notables de la communauté pour partager ses responsabilités. Que l'exercice de la fonction judiciaire était toujours une affaire sérieuse et délicate et ne devait pas être entrepris d'une manière sporadique par un juge non-professionnel quelle que fût sa capacité et son intégrité.

93. — Dans son traité sur la condition des européens en Egypte, Henri Lamba a dénoncé en termes extrême-

(1) BRINTON. *The Mixed Courts of Egypt*, New-Haven 1930, p. 293.

M. Brinton est conseiller à la Cour d'Appel Mixte d'Alexandrie où il représente les Etats-Unis d'Amérique.

ment violents l'anarchie qui résultait à son époque de la désorganisation de la justice pénale (1) :

« Pour rendre la justice comme il le faudrait, dans ces colonies nombreuses différant si essentiellement des groupes de marchands d'autrefois, les consulats ne sont pas organisés ; leur personnel est insuffisant et leur principe d'action est defectueux. Sans autre police judiciaire que la police locale à laquelle ils peuvent s'adresser, mais sur laquelle leur action est nulle, sans un ministère public et un personnel *ad hoc*, les Consuls, si on les compare aux magistrats d'Europe armés des moyens les plus énergiques, constituent pour la recherche et la découverte des crimes et délits, une juridiction manifestement impuissante. Beaucoup de consulats n'exigent même pas l'immatriculation de leurs ressortissants ; quelle surveillance peuvent-ils donc avoir sur des individus qu'ils ignorent ! Et, sans parler de délits, que de crimes, voire même retentissants, se sont commis sans qu'ils aient rien découvert ! Si quelques méfaits arrivent jusqu'à eux, c'est qu'ils ont été saisis *flagrante delicto*, mais pour un qu'ils jugent, combien leur échappent !

« La procédure que leur impose les capitulations vient encore accentuer cette situation lamentable. Quand un crime est commis contre un étranger, il n'y a que le consul de la victime qui puisse agir et qui agisse. Lui seul peut se porter partie diligente à l'effet de réunir les éléments matériels et intentionnels de l'infraction ; ni l'autorité locale qui n'est pas intéressée, ni le consulat du malfaiteur, que l'on ignore tant que le criminel n'est pas découvert, ne se préoccupent de la poursuite.

« C'est donc le consul de la victime qui, lorsqu'il porte ses soupçons sur un individu, doit, pour obtenir la comparution de témoins ou les descentes et visites domiciliaires chez des personnes ne relevant pas de sa juridiction, recourir soit aux autorités locales, soit aux autres

(1) LAMBA. *De l'évolution de la condition juridique des Européens en Egypte*, Paris 1896, p. 293.

consulats. On peut juger des obstacles sans nombre que présente une instruction arrêtée à chaque pas, sans parler même de l'impéritie du personnel consulaire à qui ces fonctions sont réservées : et quand après une laborieuse instruction hérissée de difficultés, offrant autant de chances d'impunité ou de fuite au malfaiteur, celui-ci est poursuivi devant le consulat dont il relève, alors, en vertu de cette tendance d'esprit qu'ont les consuls à se considérer en toute occasion, même à l'audience, comme les protecteurs de leurs nationaux, le consul de l'accusé, au lieu de chercher à faire la preuve, attend qu'on la lui apporte, et quand le consul de la victime lui démontre que son ressortissant est le coupable, ce dernier ne peut le punir que s'il s'agit d'un délit. Toutes les puissances, sauf la Grèce et l'Angleterre, qui ont en Egypte une juridiction criminelle, réservent en effet aux tribunaux de la Métropole ceux de leurs sujets convaincus de crimes ».

La situation n'est évidemment pas aussi déplorable de nos jours qu'elle l'était à l'époque où les lignes qui précèdent ont été écrites ; la plupart des consulats exigent actuellement l'immatriculation de leurs ressortissants et exercent ainsi une surveillance active sur eux, l'autorité locale ne se désintéresse plus aussi facilement des délinquants étrangers lorsque l'ordre public a été troublé et veille au contraire à ce qu'ils soient dûment poursuivis par leurs autorités et expulsés à l'expiration de leur peine, certains tribunaux consulaires dont les rôles étaient particulièrement chargés ont finalement institué des juges professionnels spécialisés dans leurs fonctions et dont l'aptitude et l'intégrité forcent le respect des habitants du pays. Il n'en demeure pas moins vrai que dans son ensemble la répression pénale telle qu'elle est exercée par les tribunaux consulaires est imparfaite et incomplète (1).

(1) Nous avons pensé qu'il serait intéressant d'étudier les statistiques relatives à l'état et aux formes de la criminalité étrangère en Egypte. Il ne nous a malheureusement pas été possible de nous les procurer.

Ces statistiques ne sont dressées que par les consulats des puissances

Le principe même que le pouvoir de réprimer les troubles portés à l'ordre public égyptien (1) soit confié à une multitude de juridictions étrangères est une anomalie absolument indéfendable de nos jours. C'est précisément l'opinion de M. Brinton.

94. — La compétence pénale existante des Tribunaux consulaires est indéfendable, déclare M. Brinton dans son remarquable ouvrage sur les Tribunaux mixtes d'Égypte (2). Alors qu'elle a été utile dans le passé, elle est actuellement une anomalie historique, un reste des siècles passés, un obstacle à l'administration de la justice pénale et elle porte préjudice à l'étranger dont elle est censée protéger les intérêts. Elle soustrait à l'action des lois du pays un grand nombre de malfaiteurs étrangers appartenant aux éléments les plus bas et les moins désirables de la population, et elle rend le Gouvernement égyptien impuissant à faire respecter les lois essentielles à la salubrité et à l'ordre du pays.

M. Brinton précise ensuite que la loi pénale appliquée par les Tribunaux consulaires n'est pas la loi égyptienne et, à de rares exceptions près, n'a pas été faite pour l'Égypte. Elle est souvent une adaptation forcée à une contrée étrangère d'une législation pénale faite en vue d'un milieu bien différent et elle est administrée avec l'aide d'une force de police locale par un personnel judiciaire ou semi-judiciaire souvent incomplètement équipé, attaché à un consulat étranger et de la même nationalité que l'accusé. Le pire des maux que cet état de choses provoque est le sentiment d'injustice qu'il engendre chez l'in-

étrangères relativement aux crimes et délits commis par leurs ressortissants, et les autorités consulaires refusent énergiquement de donner une publicité quelconque à ces statistiques.

(1) N'oublions pas que le pouvoir de réprimer les crimes et délits commis par des étrangers en Égypte appartient aux autorités étrangères même lorsque la victime est un égyptien.

(2) BRINTON, *op. cit.*, p. 212.

indigène lorsqu'il considère le sort différent que subissent les égyptiens et les étrangers transgressant les mêmes lois. Déjà, en vue d'empêcher les étrangers de jouir d'une complète immunité des lois du pays, on a conféré aux Tribunaux mixtes, sous la désignation d'infractions de simple police, l'application de lois pénales qui non seulement demanderaient à être réprimées par des peines sévères, mais qui telles qu'elles sont appliquées par les Tribunaux indigènes lorsqu'elles sont enfreintes par des égyptiens, entraînent effectivement l'application de peines plus sévères. L'inégalité qui en résulte est un motif légitime de mécontentement pour le peuple égyptien. La tentation des autorités consulaires d'être souvent trop généreuses dans la protection de leurs ressortissants, accusés de crimes par la police égyptienne, est inévitable et, malgré les efforts les plus loyaux de beaucoup de consuls et juges consulaires intègres et énergiques, n'a pas à la longue été toujours refoulée.

Il faut donc retirer aux autorités consulaires leur compétence juridictionnelle en matière pénale, désormais surannée. Mais par qui remplacerait-on les tribunaux consulaires ?

95. — Trois solutions se présentent à nous : créer des tribunaux nouveaux spécialement chargés de réprimer les crimes et délits commis par les étrangers en Egypte, — confier ces pouvoirs aux Tribunaux indigènes du pays, actuellement compétents seulement à l'égard des égyptiens et des sujets des puissances non capitulaires, — ou bien accroître la compétence pénale actuellement fort limitée des Tribunaux mixtes.

La première solution est celle qui semble devoir retenir le moins l'attention. Il serait déraisonnable de créer de toutes pièces une nouvelle catégorie de tribunaux alors qu'il existe en Egypte deux ordres de juridiction établis depuis plus de cinquante ans et exerçant leurs pouvoirs avec une maîtrise remarquable et un savoir faire qui a recueilli les suffrages unanimes.

Tel avait été pourtant le projet de Lord Cromer (1). Lord Cromer était un grand partisan de la suppression de la compétence pénale des Tribunaux consulaires mais il ne voulait pas attribuer cette compétence aux Tribunaux mixtes car cela aurait constitué, d'après lui, une extension du « principe international » qui n'était dans l'intérêt bien compris ni des égyptiens ni des étrangers. Il proposait par conséquent de transférer la compétence des Tribunaux consulaires à un corps de tribunaux criminels à instituer par un Conseil législatif représentant les intérêts étrangers en Egypte (2).

La clef de voûte du projet Cromer consistait en la création de ce Conseil législatif composé en majorité d'étrangers et partageant avec le corps législatif égyptien le pouvoir de légiférer en Egypte. Cette immixtion n'aurait jamais reçu l'approbation du gouvernement égyptien.

La défiance de Cromer à l'égard des Tribunaux mixtes résidait d'ailleurs dans le fait qu'ils semblaient être pour lui une citadelle étrangère établie dans le pays et entra-

(1) CROMER (Lord). *Rapports sur l'Egypte et le Soudan pour les années* 1904, 1905, 1906, Traduction française, Le Caire 1905, 1906, 1907.

(2) Lord Cromer formulait quelques réserves au sujet des pleins pouvoirs à accorder au Conseil Législatif pour instituer les nouveaux tribunaux criminels pour étrangers. Le Conseil devait appliquer les principes suivants :

1. La poursuite devait être confiée à un juge d'instruction étranger et l'affaire jugée par un tribunal constitué par un seul juge étranger ou par des juges étrangers dans la proportion de trois cinquièmes au moins.

2. L'inculpé pourrait toujours exiger sa mise en liberté provisoire moyennant caution.

3. Tout mandat d'arrêt ou de perquisition devait être lancé par un juge étranger ou avec son autorisation.

4. L'étranger arrêté pour infraction devait être interrogé dans les 24 heures de son arrestation.

5. Aucune condamnation à mort ne pourrait être exécutée qu'après le délai d'un mois solaire à partir de sa notification aux autorités dont dépend le condamné ; cette condamnation devait être commuée en travaux forcés à perpétuité si, dans le dit délai, ces autorités le demandaient.

6. Toute prison dans laquelle un étranger était incarcéré devait être ouverte à l'inspection des autorités consulaires dont il dépend.

vant les projets de l'Angleterre. Lord Cromer, expose M. Brinton (1), était surtout un administrateur et point un légiste. Il croyait fermement à la centralisation du pouvoir et pour lui les Tribunaux mixtes qui avaient été établis avant l'occupation britannique et étaient sous la protection non de l'Angleterre seulement mais de toutes les puissances, représentaient un Etat dans un Etat qui était en conflit avec ce principe. Il ne se rendit pas compte que le génie des Tribunaux mixtes résidait précisément dans cette indépendance qu'il leur reprochait et que la justice qu'ils rendaient était essentiellement nationale et non l'expression du principe international.

Lord Cromer quitta l'Egypte en 1907 sans avoir pu réaliser ses projets de réforme.

Il était foncièrement illogique de songer à créer une catégorie distincte de tribunaux lorsqu'on avait à sa disposition les Tribunaux indigènes ou les Tribunaux mixtes.

96. — La seconde solution qui consiste à conférer aux Tribunaux indigènes le pouvoir de réprimer les infractions commises par les étrangers en Egypte réaliserait naturellement l'idéal auquel tend tout le peuple égyptien. Il est certain qu'un jour viendra où les Capitulations seront supprimées en Egypte et où les Tribunaux mixtes et les Tribunaux indigènes fusionneront pour former un seul ordre de juridictions chargé d'administrer la justice sur tout le territoire sans distinction de nationalité. Puisqu'en définitive il faut bien qu'un jour la plénitude de juridiction revienne aux Tribunaux indigènes, pourquoi n'attribuerait-on pas immédiatement à ces tribunaux la compétence pénale qu'on retirerait aux Tribunaux consulaires ?

M. Scott, un observateur contemporain de Lord Cromer, était de cet avis. Il estimait que conférer cette compétence aux Tribunaux mixtes entraînerait un accroissement de postes de juges auprès de ces Tribunaux et il lui apparaissait bien plus logique, si un changement devait se faire,

(1) BRINTON, *op. cit.*, p. 334.

de transférer la juridiction pénale des Tribunaux consulaires aux Tribunaux indigènes (1).

Cependant ne serait-il pas à craindre que la transition ne soit considérée par les puissances comme étant trop brusque ?

Nous ne devons pas oublier qu'il nous faut compter sur le consentement des puissances pour réaliser le transfert de compétence, car il n'est pas question bien entendu d'employer la violence pour changer l'état des choses existant (2). Or ce consentement sera inévitablement refusé s'il s'agit de transférer brusquement la compétence pénale des Tribunaux consulaires aux Tribunaux indigènes et pour avoir trop exigé nous risquerions de n'obtenir rien du tout.

Les Tribunaux consulaires sont entièrement composés de magistrats et assesseurs étrangers. Les Tribunaux indigènes sont entièrement composés de magistrats égyptiens. Les puissances demanderont sans doute qu'avant de confier l'honneur et la liberté de leurs ressortissants, actuellement entre les mains des magistrats de leurs pays, à des magistrats indigènes, il y ait tout au moins une période préparatoire au cours de laquelle magistrats étrangers et magistrats égyptiens collaboreront d'une manière étroite dans l'exercice de la juridiction pénale.

A l'époque où M. Scott opinait pour le transfert aux Tribunaux indigènes de la compétence des Tribunaux consulaires, les Tribunaux indigènes comprenaient encore dans leur sein un nombre important de magistrats étran-

(1) SCOTT. *The Law affecting Foreigners in Egypt*, Edinburgh 1907, p. 306.

(2) Discours prononcé par le président du conseil S. E. Sedky Pacha au Sénat en janvier 1933 : « Je suis convaincu qu'en ce qui concerne les Capitulations, nous n'aurons pas à recourir au moyen employé par la Turquie et certaines autres puissances dont la situation diffère essentiellement de la nôtre. J'espère au contraire que nous réglerons cette question dans le calme et l'entente et que nous étudierons la situation à la lumière des considérations particulières à l'Egypte et qui devront toujours pour nous, entrer en ligne de compte ». *La Bourse Egyptienne*, 20 janvier 1933.

gers d'une compétence remarquable que le gouvernement égyptien avait nommés lors de l'institution de ces tribunaux en 1883 et qui siégeaient avec leurs collègues égyptiens, — et c'était « surtout parce qu'il y avait un élément européen si fort et si capable dans ces Tribunaux » (1) que M. Scott a pu proposer, et que les puissances auraient peut-être pu accepter, le transfert de compétence pénale aux Tribunaux indigènes.

Mais il ne reste plus, à l'heure qu'il est, d'élément européen quelconque dans les Tribunaux indigènes. Tous les magistrats qui y siègent sont, comme de juste, de nationalité égyptienne. Leur compétence et leur intégrité, quelque grandes qu'elles soient, et le désir ardent qu'a l'Égypte de les voir assumer au plus tôt la plénitude de juridiction sur les habitants du pays, quelque légitime qu'il puisse être, ne vaincront pas les hésitations des puissances capitulaires.

Comment les persuaderons-nous alors que les intérêts matériels de leurs sujets sont confiés à des tribunaux composés par des magistrats siégeant avec une majorité étrangère, que la vie et l'honneur de ces mêmes sujets soient confiés à des tribunaux où pas un seul juge étranger ne siège ?

Elles nous demanderont certainement de traiter la liberté individuelle de leurs ressortissants tout au moins de la même façon que leurs intérêts commerciaux.

La sauvegarde de ceux-ci étant confiée à des tribunaux *mixtes*, les puissances n'accorderont, pour la protection de celle-là et dans la meilleure des hypothèses, qu'un transfert de compétence au profit des mêmes tribunaux. Le Gouvernement égyptien l'a d'ailleurs fort bien compris et n'a en ce qui le concerne, jamais, à aucun moment, demandé l'attribution de la compétence pénale aux Tribunaux indigènes.

Les Tribunaux mixtes sont d'ailleurs admirablement placés pour recueillir la succession des Tribunaux consu-

(1) SCOTT, *op. cit.*, p. 306.

lares, et l'extension de leur compétence pénale constituera une mesure transitoire qui s'impose avant toute attribution de la plénitude de juridiction aux Tribunaux indigènes.

97. — La solution qui s'impose pour remédier à la désorganisation judiciaire du pays en matière pénale est donc celle qui consiste à étendre la compétence criminelle des Tribunaux mixtes.

Ils possèdent actuellement une compétence entière en matière de contraventions commises par les étrangers en Egypte et une compétence en matière de crimes et délits limitée à certaines infractions bien déterminées mais s'étendant indistinctement sur les étrangers comme sur les égyptiens. Ce sont les crimes et délits commis contre les magistrats et l'exécution de leurs sentences, les crimes et délits imputés aux magistrats eux-mêmes et les délits de banqueroute.

Il s'agit de leur attribuer en outre le pouvoir de réprimer tous les crimes et délits imputables aux étrangers et non compris dans la catégorie qui précède.

Alors nous aurons une juridiction territoriale appliquant une loi qui devra être préalablement approuvée il est vrai par les puissances capitulaires mais qui aura été spécialement adaptée aux besoins de l'Egypte.

Les colonies européennes protesteront peut-être. C'est qu'elles ne se rendent pas suffisamment compte que ceux qui profitent le plus de l'état des choses actuelles sont « les tire-laine, les souteneurs, les trafiquants de chair humaine, les marchands de coco et autres éléments dégradés qui trouvent en Egypte, sous la protection des puissances, une sécurité qui leur fut refusée en Europe » (1).

Chaque fois qu'on a tenté de procéder au moindre changement des Capitulations en Egypte, des protestations

(1) MC BARNET, *L'Egypte et la Réforme Judiciaire, L'Egypte Judiciaire*, 1932-1933.

M. Mc Barnet est conseiller à la Cour d'Appel Mixte d'Alexandrie où il représente la Grande-Bretagne.

sans fin se sont fait entendre. Lorsqu'on projetait d'instituer les tribunaux actuels de la Réforme, les colonies européennes se montrèrent nettement hostiles et « leur inquiétude allait même jusqu'à l'effroi » ; or elles sont les premières à avoir bénéficié de cette admirable institution qui a tellement contribué au progrès fait par l'Egypte durant ces 60 années et elles seraient bien embarrassées maintenant s'il leur fallait revenir au régime qui précéda celui des Tribunaux mixtes.

Il n'est pas sérieusement contestable que la réforme préconisée ne profite aux éléments paisibles de la population et que l'expérience ne finisse par démontrer que leurs craintes étaient chimériques. « C'est dans la lie des étrangers que se recrute le plus grand nombre de délinquants (1). C'est parmi eux que l'on trouve les faux monnayeurs, les tenanciers de maisons de jeu, les marchands de spiritueux, les propriétaires de maisons closes. C'est eux qui bâtissent sur les digues des canaux et qui encombre les rues de leur rebut... » c'est précisément cette pègre internationale qui sera le plus sûrement atteinte par l'extension de la compétence pénale des Tribunaux mixtes. N'a-t-elle pas suffisamment profité de l'état d'anarchie qui a régné jusqu'à ce jour en Egypte et peut-on raisonnablement soutenir qu'on ne peut pas toucher à ses privilèges car ce serait porter atteinte aux Capitulations ?

Nous ne le pensons pas.

Nous estimons au contraire avoir suffisamment démontré la nécessité de changer l'état des choses actuel et le moyen d'y remédier en étendant la compétence pénale des Tribunaux mixtes.

Nous avons de notre côté l'opinion des représentants les plus qualifiés des puissances en la personne des magistrats étrangers qui les représentent au sein des Tribunaux mixtes. Nous voulons parler de M. le juge Garcia de Herberos qui écrivait en 1914 que « l'attribution aux Tribu-

(1) Milner, rapporté par Mc BARNET, *op. cit.*, p. 3.

naux mixtes de la juridiction pénale aujourd'hui exercée par les Consultats, serait une chose juste, convenable, généralement souhaitée » (1), — de M. le juge Randet qui estimait que les garanties offertes par les Tribunaux mixtes étaient des plus sérieuses et des plus indiscutables et que « personne ne voudra évidemment contester que les étrangers, inculpés de délits ou accusés de crimes, ne pourraient trouver de meilleurs juges que devant les Tribunaux mixtes, devant cette assemblée de magistrats étrangers et égyptiens, véritable petite Société des Nations, dont tous les membres épris d'un même idéal de justice, n'ont d'autre souci que de faire à tous leurs justiciables, à quelque nationalité qu'ils appartiennent, une juste application des lois » (2) et de M. le conseiller Brinton pour qui le moyen le plus sûr et le plus rapide de se défaire de l'empiètement de souveraineté provoqué par les tribunaux consulaires consiste à étendre les pouvoirs des Tribunaux mixtes (3).

Nous avons pour nous également l'appui de l'Angleterre qui, à plus d'une reprise, s'est montrée disposée à se dessaisir au profit du Gouvernement égyptien du soin de protéger les étrangers en Egypte et dont le Conseiller judiciaire, Sir Maurice Amos, disait à un banquet d'adieux que lui offrait le 25 mars 1925 un groupe de magistrats près les Tribunaux mixtes : « J'espère que sans aucune interruption à la continuité de votre évolution, on vous investira de nouveaux pouvoirs. Je pense naturellement et plus spécialement à l'extension de votre juridiction criminelle » (4).

Nous avons enfin pour nous l'opinion du leader de l'indépendance égyptienne Saad Zaghloul Pacha pour qui « le

(1) DE HERREROS. *Les Tribunaux Mixtes d'Egypte*, Alexandrie 1914, p. 263.

(2) RANDET. *Les Tribunaux Mixtes et la Justice Criminelle*, Livre d'Or, Alexandrie 1926, p. 260.

(3) BRINTON, *op. cit.*, p. 294, p. 350 et s.

(4) Cité par CATZEFLIS. *Les projets de Sir William Brunyate*, Livre d'Or, Alexandrie 1926, p. 115.

maintien des Juridictions mixtes avec une compétence élargie quant aux affaires pénales constitue avec le pouvoir législatif des Chambres réunies de la Cour d'appel mixte, la clef de voûte de l'édifice capitulaire futur » (1).

L'extension de la compétence pénale des Tribunaux mixtes d'Egypte ne saurait par conséquent être ajournée plus longtemps.

(1) Lettre du 9 février 1919 adressée au Bâtonnier de l'Ordre Mixte, citée par PUPIKOFEA. *Liminaire*, Livre d'Or, Alexandrie 1926, p. 27.

CONCLUSION

98. — Quelles conclusions pouvons-nous tirer de l'étude à laquelle nous venons de procéder, des divers projets tendant à accroître la compétence pénale des Tribunaux mixtes ?

C'est tout d'abord la suivante : les puissances auraient mauvaise grâce à subordonner, comme elles l'ont fait en 1884 et en 1890, leur acquiescement à la réforme pénale, à l'introduction obligatoire d'un certain nombre d'éléments étrangers dans le parquet mixte.

Elles devraient se contenter du même système qui a été adopté par la commission de 1904 pour la répression des banqueroutes mixtes et qui consiste à subordonner les poursuites pénales contre les étrangers à l'*autorisation préalable* d'un membre du parquet de nationalité étrangère ou d'un magistrat étranger à ce délégué par la Cour.

Tout au plus pourrait-on adjoindre au procureur général dont le travail de contrôle serait considérablement accru par l'extension pénale des Tribunaux mixtes, deux avocats-généraux étrangers qui auraient pour mission de l'assister dans la surveillance du parquet et la direction des affaires.

Que les lumières du procureur général et des avocats généraux étrangers soient requises, en tout premier lieu, avant toute poursuite contre des étrangers, ce serait là,

pour reprendre l'expression du Conseiller judiciaire Mc Ilwraith, une disposition raisonnable contre laquelle aucune objection ne pourrait être soulevée (1). Mais les poursuites une fois autorisées et entreprises, quelle garantie additionnelle est censée être accordée aux étrangers par l'obligation imposée à un membre du parquet de nationalité étrangère de remplir les fonctions du ministère public ? La poursuite elle-même, une fois qu'elle a été entreprise, n'est plus entre les mains du parquet, puisque l'instruction est confiée à un juge et que le renvoi devant le tribunal correctionnel ou la Cour d'assises est ordonnée par la Chambre du conseil. Il est difficile dans ces conditions de comprendre pourquoi la nationalité des membres du parquet peut affecter les intérêts des européens accusés de crimes et de délits.

Si M. du Rausas a pu écrire, il y a trente ans, que « ceux qui connaissent la jeunesse égyptienne savent qu'elle peut fournir au ministère public un corps de magistrats instruits, scrupuleux, incapables de soutenir une accusation ou de requérir une condamnation par haine de race ou par fanatisme religieux » (2) il devrait en être à plus forte raison de même en ce moment où le courant d'instruction qui a déferlé sur l'Égypte depuis le début du siècle est en train de porter ses fruits.

Le gouvernement égyptien devrait avoir pleine liberté pour choisir les chefs de parquet et les substituts du ministère public parmi les égyptiens comme parmi les étrangers ; il se peut que lors des premières années qui suivront l'extension de la compétence pénale des Tribunaux mixtes, il fasse effectivement appel à quelques éléments étrangers, ainsi qu'il l'a fait lorsque les Tribunaux indigènes furent institués en Égypte. D'excellentes recrues pourraient lui être fournies à cet effet par le corps des

(1) MC ILWRAITH. *Report for the Year 1901 presented by the Judicial Adviser*, Cairo 1902, p. 21.

(2) PÉLISSÉ DU RAUSAS. *Le régime des Capitulations dans l'Empire Ottoman*, T. II, Paris 1905, p. 494.

avocats près les juridictions mixtes. Mais ce choix devrait être entièrement libre pour lui sans aucune immixtion de la part des puissances.

L'autorisation préalable par un procureur ou avocat général étranger, l'instruction par un juge étranger, le renvoi devant le tribunal par une Chambre de conseil de majorité étrangère et enfin le jugement par une juridiction où prédomine l'élément étranger constituent pour les étrangers des garanties plus que suffisantes que seul ce pays peut leur offrir.

L'Égypte ne peut décemment leur accorder davantage.

99. — Les puissances demanderont sans doute, ainsi qu'elles l'ont fait à propos de la Circulaire diplomatique de 1927, des garanties au sujet des pénalités applicables aux étrangers et de la procédure qui sera suivie par les Tribunaux mixtes réorganisés.

En ce qui concerne les pénalités, un projet de code pénal révisé en 1920 attend depuis cette époque le moment où il sera appliqué par les Tribunaux mixtes lorsque leur compétence pénale sera étendue. Ce projet comporte 501 articles et se divise en 4 titres. Le titre 1 contient des dispositions générales, le titre 2 traite des infractions contre la chose publique, le titre 3, des infractions contre les particuliers, et le titre 4 des contraventions.

Quant au code de procédure criminelle, il pourra s'inspirer des projets de loi de Sir Cecil Hurst préparés en 1920 et qui contiennent des dispositions importantes au sujet de la procédure (articles 10 à 27 du projet de loi n° 2). Une commission a déjà été nommée en 1928 avec mission de reviser le code d'instruction criminelle qui sera appliqué par les Tribunaux mixtes réorganisés. Ses travaux, qui sont tenus secrets, formeront sans doute la base des négociations relatives au transfert des causes pénales des Tribunaux consulaires aux Tribunaux de la réforme.

Pour terminer, les dispositions du projet Hurst relatives aux étrangers, telles que celles qui prévoient que les man-

datés d'amener, arrêt et de perquisition devront être décernés par des magistrats étrangers, pourront être largement mises à contribution.

Nous ne pensons pas qu'il soit de bonne politique de déférer également aux Tribunaux mixtes les *indigènes* coupables d'infractions commises au préjudice d'étrangers. Les Tribunaux indigènes ont exercé jusqu'ici leurs pouvoirs répressifs avec suffisamment de fermeté et d'intégrité pour que toute tentative de les dessaisir d'une partie de leur autorité sur les indigènes soit vue avec beaucoup de défaveur par les nationaux égyptiens. On pourrait toutefois prévoir que lorsque, en cas d'infraction, l'inculpation est dirigée à la fois contre des étrangers et des indigènes, la poursuite *pourra* être intentée contre tous les inculpés par devant la juridiction mixte (1). Cette disposition laisserait le gouvernement égyptien maître de décider s'il convient dans tel cas bien déterminé de déférer ses nationaux devant les Tribunaux mixtes. Nul doute qu'il ne fasse usage de cette faculté chaque fois que l'intérêt de la justice l'exigera.

100. — Si jamais on éprouve trop de difficultés de la part de certaines puissances à obtenir le transfert des causes pénales aux Tribunaux mixtes, ce qui sera peut-être le cas des puissances dont les colonies sont nombreuses en Egypte telles que la France, l'Italie, la Grèce et qui ont institué auprès de leurs Tribunaux consulaires des juges professionnels, on pourrait, selon la suggestion de M. Brinton, déclarer que l'attribution de la compétence pénale aux Tribunaux mixtes serait tout d'abord facultative (2).

Les puissances qui n'ont pas de juges professionnels

(1) Il en est ainsi actuellement en matière *contraventionnelle*. Voir la loi du 28 février 1917, *Gazette des Tribunaux Mixtes d'Egypte*, VII^e année, p. 77.

(2) BRINTON. *The Mixed Courts of Egypt*, New-Haven, 1930, p. 294.

attachés à leurs consulats et dont la juridiction pénale constitue une charge dont elles seraient heureuses de se débarrasser seront les premières à attribuer aux Tribunaux mixtes reconstitués pleine compétence pénale sur leurs nationaux. La manière dont la juridiction pénale sera exercée sur cette catégorie limitée d'étrangers fera naître la confiance en les Tribunaux de la réforme et peu à peu toutes les puissances se dessaisiront volontairement de leurs attributions juridictionnelles pour les confier à la juridiction mixte.

L'obtention par l'Egypte du transfert des causes pénales aux Tribunaux mixtes sera le point de départ d'une ère nouvelle pour le pays puisque la plénitude de juridiction sera exercée pour la première fois par des tribunaux nationaux égyptiens. Quelle que soit la forme que l'on désire donner plus tard au système judiciaire de l'Egypte, que l'on veuille fusionner entièrement les Tribunaux mixtes et les Tribunaux indigènes sans qu'il y ait de distinction entre justiciables étrangers et justiciables égyptiens, ou que l'on se contente de vouloir faire des Tribunaux mixtes la Section Etrangère d'un système judiciaire égyptien unique dont les Tribunaux indigènes formeraient la Section Egyptienne, en toute hypothèse le premier pas à faire consiste à supprimer les Tribunaux consulaires et à transférer leurs causes aux Tribunaux mixtes.

La juridiction pénale des Tribunaux consulaires doit entrer dans le domaine du souvenir, écrivait-on déjà au siècle dernier (1). A sa place et tout naturellement se présente la juridiction mixte qui, depuis plus d'un demi-siècle « a fait ses preuves et donné des garanties qui inspirent toute confiance. Il est donc dans l'ordre des choses qu'elle succède à la juridiction consulaire au criminel, comme elle lui a succédé au civil. La réforme y gagnerait une mission civilisatrice, et le gouvernement reprendrait

(1) LAMBA. *De l'évolution de la condition juridique des Européens en Egypte*, Paris 1896, p. 301.

ce rôle élevé qui lui appartient et qui s'impose à lui, plus impérieusement encore au point de vue de l'ordre public qu'au point de vue des transactions » :

Celui d'administrer une justice uniforme et impartiale à tous les habitants du territoire.

Vu : le Président de la thèse,
DONNEDIEU DE VABRES.

Vu : le Doyen,
E. ALLIX.

Vu et permis d'imprimer :
le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

ANNEXE

TABEAU DES PEINES.

RELEVÉ DU CODE PÉNAL MIXTE

I. Crimes et délits commis contre les magistrats ou officiers de justice dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

1^o Outrages par gestes, paroles ou menaces :

a) Contre les magistrats : prison, 8 jours à 6 mois ;

Si c'est à l'audience : prison, 6 mois à 1 an ;

b) Contre les officiers de justice : amende, 100 à 300 piastres égyptiennes.

2^o Calomnies :

a) Si le fait imputé entraîne une inculpation pour crime : prison, 1 à 3 ans ;

b) Dans tous les autres cas d'imputation d'un fait déshonorant : prison, 1 à 6 mois ;

c) Imputation non d'un fait mais d'un vice déterminé hors la présence du magistrat et avec publicité : prison, 24 heures à 1 mois ; amende, 100 à 300 piastres égyptiennes.

3^o Voies de fait :

a) Coups simples : prison, 6 mois à 2 ans ;

b) Quand il s'en est suivi une blessure ou une maladie : prison, 6 mois à 2 ans ;

c) Quand il y a eu préméditation dans ce dernier cas : prison, 2 à 4 ans ;

d) Quand il en est résulté une incapacité de travail de plus de 20 jours : prison, 2 à 4 ans ;

e) Quand il y a eu préméditation dans ce dernier cas : prison, de 2 à 6 ans ;

f) S'il en est résulté la perte ou l'amputation d'un membre : travaux forcés, 3 à 6 ans ;

g) Quand il y a eu préméditation dans ce dernier cas : travaux forcés, 6 à 20 ans ;

h) Homicide volontaire sans préméditation : travaux forcés, 15 ans ;

i) Homicide avec préméditation : peine de mort. La peine de mort ne peut être prononcée que si l'accusé a avoué ou a été vu commettant le crime ;

j) Tentative d'homicide avec ou sans préméditation : travaux forcés, 3 à 15 ans.

4° Voies de fait ou menaces pour obtenir un acte injuste ou l'abstention d'un acte juste : détention, de 2 à 15 ans ; privation de tout grade ou fonction publique.

5° Abus d'autorité par un fonctionnaire dans le même but : prison, 1 à 6 mois ;

S'il en est résulté une sentence reconnue injuste sur prise à partie : prison, 3 à 18 mois ou exil, 6 mois à 3 ans.

6° Tentative de corruption : prison, 1 an ; privation pendant 6 ans de tout grade, emploi, traitement ou pension.

7° Recommandation donnée à un juge par un fonctionnaire public en faveur d'une partie : amende, 1.000 à 5.000 piastres égyptiennes ;

S'il en est résulté une sentence injuste ou un déni de justice : prison, 45 jours à 3 mois ou exil de 2 à 6 mois.

II. Crimes et délits commis contre l'exécution des sentences.

1^o Rébellion :

- a) Rébellion simple : prison, 6 jours à 6 mois ;
- b) Avec armes : prison, 6 mois à 2 ans.

2^o Abus d'autorité par un fonctionnaire pour empêcher l'exécution : prison, 3 ans.

3^o Vol de pièces judiciaires dans le même but :

- a) Par un particulier : prison, 6 mois à 2 ans ;
- b) Par le dépositaire : prison, 1 à 3 ans ; amende, 1 mois de traitement ;
- c) S'il y a eu violences exercées contre le dépositaire : travaux forcés à temps, 3 à 15 ans.

4^o Bris de scellés :

- a) Si les scellés ont été apposés en matière de crime : prison, 6 mois à 1 an ;
- b) Si c'est le gardien qui en est le coupable : prison, 1 à 6 ans ;
- c) Bris de scellés dans tout autre cas : prison, 8 jours à 6 mois ;
- d) Si c'est le gardien : prison, 6 mois à 1 an.

5^o Détournement d'objets saisis :

- a) Par un tiers (assimilé au vol) : prison, 3 mois à 1 an ;
- b) Par le saisi lui-même (assimilé à l'abus de confiance) : prison, 2 mois à 2 ans ; amende égale au quart de restitution.

6^o Evasion des détenus :

- a) Si c'est un condamné à une peine temporaire : à la moitié de la peine prononcée (sauf que la peine supplémentaire de l'exil est subie dans une maison de détention) ;
- b) Si c'est un inculpé : prison, 6 mois à 1 an ;

c) Si c'est une peine perpétuelle : l'exil est changé en détention, la détention en travaux forcés ;

d) Complicité directe simple : prison, 8 jours à 6 mois ;

En fournissant en outre des armes propres à opérer l'évasion avec violence contre les personnes. Si c'est un gardien ayant reçu des dons ou promesses : travaux forcés à temps ;

Quand il s'agit d'un condamné à mort ou à une peine afflictive perpétuelle, autre que l'exil, ou d'un inculpé de crime entraînant ces peines : travaux forcés à temps, 3 à 15 ans ;

Quand il s'agit d'un condamné ou inculpé pour d'autres faits : détention à temps, 3 à 15 ans ;

e) Recèlement d'évadés en matière de crimes : prison, 6 mois à 2 ans ;

Id. en matière de délits : prison, 1 à 6 mois.

III. *Crimes et délits imputés aux magistrats ou officiers de justice.*

1^o Sentence injuste par faveur ou inimitié :

a) S'il s'en est suivi une sentence prononçant une peine qui n'aurait pas dû être prononcée : prison, 6 mois à 1 an ;

b) Dans les autres cas : privation de tout grade ou fonction ;

2^o Corruption : détention à temps, privation de tout grade et fonctions, amende égale au don ou à la promesse ;

S'il s'agit d'un juge en matière criminelle, le minimum de détention sera de 15 ans.

3^o Non révélation de tentative de corruption : ce chef de prévention n'a été mentionné que parce qu'il autorise à lui seul la poursuite si le don ou le titre d'engagement a été reçu. Il n'y a lieu à condamnation que s'il y a eu corruption réellement commise.

4^o Dénî de justice : amende de 800 à 2.000 piastres égyptiennes.

5^o Violences exercées contre les particuliers : prison, 8 jours à 1 an.

6^o Exactions : détention à temps, 3 à 15 ans.

7^o Violation de domicile : prison, 6 mois à 1 an.

8^o Détournement de deniers publics : détention, 5 à 15 ans.

9^o Arrestation illégale : prison, 6 mois à 3 ans.

10^o Faux dans les sentences et actes : détention, 10 à 15 ans.

La déclaration qu'il existe des circonstances atténuantes permet d'abaisser :

La mort, aux travaux forcés à temps, 3 à 15 ans ;

Les travaux forcés à perpétuité, à la détention à temps ;

Les travaux forcés à temps ou la détention à perpétuité, jusqu'à 2 ans de prison minimum.

L'exil à perpétuité, à l'exil à temps ou à 1 an de prison minimum.

L'exil à temps, détention à temps, privation de grade, de fonctions et des droits civils, à la prison de 6 mois à 3 ans.

En cas de prison pour délit, on prononcera le minimum et on pourra même descendre à 5 piastres égyptiennes d'amende.

BIBLIOGRAPHIE

I

Ouvrages et articles généraux.

- BONFILS. — *Manuel de Droit International Public*, 3^e édit. (Paris 1901).
- BROCHER. — *Des rapports de droit international privé avec la France extra-continentale* (Clunet, 1881).
- CHAUVEAU et FAUSTIN-HÉLIE. — *Théorie du Code Pénal*, t. I, 4^e édit. (Paris 1861).
- DE CLERCQ et DE VALLAT. — *Guide pratique des consulats*, t. II, 3^e édit. (Paris 1868).
- DESPAGNET. — *L'ordre public en Droit International Privé* (Clunet, 1889).
- *D'une nouvelle dénomination de ce qu'on appelle droit international privé et de ses effets fondamentaux* (Clunet, 1895).
- FEUILLOLEY. — *Moyens pratiques d'assurer la répression des crimes et délits internationaux* (Clunet, 1905).
- GARRAUD. — *Précis de Droit Criminel*, 14^e édit. (Paris 1926).
- LAURENT. — *Principes de Droit Civil*, t. I (Bruxelles, Paris 1869).
- MONTÉAGE. — *De l'autorité de la chose jugée qui s'attache aux jugements étrangers rendus en matière criminelle* (Clunet, 1885).
- PALEWSKI. — *De l'Extradition* (Clunet, 1926).
- PIÉTRI. — *Etude critique sur la fiction d'exterritorialité* (Paris 1895).
- LE POITTEVIN. — *De l'extradition des nationaux* (Clunet, 1903).
- TRAVERS. — *Le traité type d'extradition* (Clunet, 1921).
- DE VAREILLES-SOMMIÈRES. — *La Synthèse du Droit international privé* (Clunet, 1900).

VERCAMER. — *Des Franchises diplomatiques et spécialement de l'exterritorialité* (Paris, Bruxelles 1891).

WEISS. — *Traité théorique et pratique de Droit International Privé*, t. II (Paris 1894).

F. T. — *Quid de la valeur, dans le pays de la perpétration d'une infraction pénale, de la « chose jugée » par une juridiction répressive étrangère* (*Clunet*, 1918).

II

Ouvrages et articles spéciaux.

ARMINJON. — *Etrangers et protégés dans l'Empire Ottoman* (Paris 1903).

— *Origines, sources et nature du droit des capitulations ottomanes* (*Clunet*, 1905).

BLANCHARD. — *Du concours des lois d'ordre public étrangères et de la loi d'ordre public locale dans les Echelles du Levant* (*L'Egypte Contemporaine*, 1912).

BORELLI BEY. — *La législation égyptienne annotée*. Première partie : « Codes égyptiens pour les procès mixtes » (Bruxelles, Paris, Le Caire 1892).

— *Choses politiques d'Egypte* (Paris 1895).

BOULAD. — *De l'unification des lois civiles et commerciales et indigènes* (*Gazette des Tribunaux Mixtes*, 1912-1913).

BRAUN. — *Le Cinquantenaire des Tribunaux d'Egypte* (*Gazette des Tribunaux Mixtes*, 1925-1926).

BRINTON. — *The Mixed Courts of Egypt* (New-Haven 1930).

— *The American Participation in the Foundation of the Mixed Courts, Livre d'Or* (Alexandrie 1926).

BRUNYATE (Sir William). — *Lettre ouverte du 10 janvier 1919 au Directeur de la Gazette des Tribunaux Mixtes d'Egypte* (*Gazette des Tribunaux Mixtes*, 1918-1919).

CATZEFLIS. — *Lettre ouverte du 30 janvier 1919 au Directeur de la Gazette des Tribunaux Mixtes d'Egypte* (*Gazette des Tribunaux Mixtes*, 1918-1919).

— *Les projets de Sir William Brunyate, Livre d'Or* (Alexandrie 1926).

- COCHERIS. — *Situation internationale de l'Egypte et du Soudan* (Paris 1903).
- CROMER (Earl of). — *Modern Egypt*, t. II (London 1908).
- DAHAN. — *La Mission Milner et le Barreau Mixte* (*Gazette des Tribunaux Mixtes*, 1919-1920).
- DELAVER. — *Contribution à l'étude des Projets de Réforme concernant la juridiction des Etrangers en Egypte* (Montpellier 1927).
- FÉRAUD-GIRAUD. — *De la Juridiction Française dans les Echelles du Levant et de Barbarie*, 2^e édit. (Paris 1866).
- FERRO. — *Du caractère véritable des Juridictions mixtes* (*Gazette des Tribunaux Mixtes*, 1932-1933).
- GATTESCHI. — *Manuale di Diritto Pubblico E Privato Ottomano* (Alessandria 1865).
- GHALI BEY (Ragheb). — *Réorganisation des Tribunaux Egyptiens* (*Gazette des Tribunaux Mixtes*, 1914-1915).
- DE HERREROS. — *Les Tribunaux Mixtes d'Egypte* (Alexandrie 1914).
- LAMBA. — *De l'évolution de la condition juridique des Européens en Egypte* (Paris 1896).
- *Droit public et administratif de l'Egypte* (Le Caire 1909).
- *De la condition juridique des étrangers en Egypte* (Clunet, 1910).
- LEBSOHN. — *Les projets de 1920 pour la reconstitution des Tribunaux Mixtes, Livre d'Or* (Alexandrie 1926).
- MARTIN-SARZEAUD. — *La réforme judiciaire en Egypte et la Commission internationale de 1884* (Clunet, 1884).
- MAUNOURY. — *La Réforme Judiciaire en Egypte et les capitulations* (Alexandrie 1874).
- MC BARNET. — *L'Egypte et la Réforme Judiciaire* (*L'Egypte Judiciaire*, 1932-1933).
- MESSINA. — *Traité de Droit Civil Egyptien*, t. I (Alexandrie 1927).
- MEYER. — *L'Egypte Contemporaine et les Capitulations* (Paris 1930).
- *L'évolution politique de l'Egypte Contemporaine* (*L'Egypte Contemporaine*, 1933).
- PRIVAT. — *De l'organisation judiciaire en Egypte* (Clunet, 1887).
- PUPIKOFER. — *Les Tribunaux Mixtes reconstitués* (*Gazette des Tribunaux Mixtes*, 1919-1920).
- *Du rôle des consuls dans les Projets de Réorganisation Judiciaire* (*Gazette des Tribunaux Mixtes*, 1920-1921).

- *L'Egypte Indépendante et l'Avenir des Tribunaux Mixtes* (*Gazette des Tribunaux Mixtes*, 1923-1924).
- *Conflits de Juridiction* (*Gazette des Tribunaux Mixtes*, 1924-1925).
- *Liminaire, Livre d'Or* (Alexandrie 1926).
- PÉLISSIE DU RAUSAS. — *Le régime des Capitulations dans l'Empire Ottoman*, 2 vol. (Paris 1902-1905).
- *L'organisation judiciaire en Egypte* (*L'Egypte Contemporaine*, 1911).
- RANDET. — *Les Tribunaux Mixtes et la Justice Criminelle, Livre d'Or* (Alexandrie 1926).
- SALEM. — *Les étrangers devant les tribunaux consulaires et nationaux en Turquie* (Clunet, 1891).
- *De la compétence des tribunaux ottomans pour juger les étrangers qui commettent en Turquie un acte délictueux envers un sujet ottoman* (Clunet, 1906).
- SCOTT. — *The Law affecting Foreigners in Egypt* (Edinburgh 1907).
- DE WEE. — *La compétence des juridictions mixtes d'Egypte* (Bruxelles 1926).
- M. P. — *Les réformes proposées par le gouvernement égyptien à l'organisation judiciaire des Tribunaux Mixtes* (*Gazette des Tribunaux Mixtes*, 1927-1928).
- (Un ancien diplomate). — *Le régime des Capitulations* (Paris 1898).
- *Des relations judiciaires des étrangers dans le Levant et des projets de réforme de l'Egypte* (Clunet, 1874).
- *Livre d'Or édité à l'occasion du Cinquantenaire des Tribunaux de la Réforme* (Alexandrie 1926).
- *Gazette des Tribunaux Mixtes d'Egypte* (Revue judiciaire mensuelle paraissant au Caire).

III

Documents.

- DE TESTA (Baron de). — *Recueil des traités de la Porte Ottomane avec les puissances étrangères* (Paris).
- *Procès-verbaux de la Commission Internationale instituée pour l'examen des propositions du gouvernement égyptien tendant*

à reformer l'administration de la justice en Egypte (Alexandrie 1870).

ote présentée en 1873 par Nubar Pacha sur l'attribution de la juridiction criminelle aux Tribunaux de la Réforme, Livre d'Or (Alexandrie 1926).

Procès-verbaux de la Commission Internationale pour la Réforme Judiciaire réunie au Caire en 1880-1881 (Le Caire 1881).

Procès-verbaux de la Commission Internationale de 1884 suivis du rapport de la sous-commission du 29 avril 1884 (Le Caire 1884).

Procès-verbaux de la Commission de 1890.

Mémoire aux puissances rédigé par le Conseil de l'Ordre des Avocats d'Egypte sur les modifications projetées à l'organisation judiciaire mixte en Egypte au sujet des avocats (Alexandrie 1890).

Procès-verbaux de la Commission Internationale de la Réforme Judiciaire de 1898-1899.

CROMER (Earl of). — *Rapports sur l'Egypte et le Soudan pour les années 1904, 1905, 1906, Traduction française* (Le Caire 1905, 1906, 1907).

GORST (Sir Eldon). — *Report on the Finances, Administration and condition of Egypt and the Soudan in 1909* (London 1910).

Procès-verbaux de la Commission Internationale de la Réforme Judiciaire de 1904.

GELAT BEY. — *Répertoire annoté de la législation et de l'administration égyptiennes 1894-1896* (Alexandrie 1897-1899), 1840-1904 (Alexandrie 1906-1910), 1905-1910 (Alexandrie 1911).

Mémoire du Barreau pour la défense de ses droits (Alexandrie 1918).

Mémorandum submitted on behalf of the non-official british community in Cairo (Cairo 1920).

Projets de lois pour la reconstitution des Tribunaux Mixtes (Le Caire 1920).

ALLENBY (Viscount). — *Reports by His Majesty's High Commissioner on the Finances, Administration and Condition of Egypt and the Soudan for the period 1914-1919* (London 1920) and the Year 1920 (London 1921).

Le Livre Blanc Britannique.

Rapport du Conseil de l'Ordre des Avocats près les juridictions mixtes d'Egypte au sujet des projets de loi pour la Reconstitution des Tribunaux mixtes et du projet de Nouveau Code Pénal Mixte (Alexandrie 1921).

MILNER (Viscount). — *Report of the Special Mission to Egypt* (London 1921).

Rapports des Conseillers Judiciaires (à partir de l'année 1895).

TABLE DES MATIÈRES

Paragrapbes	Pages
INTRODUCTION.....	5

LIVRE I

LA COMPÉTENCE PÉNALE DES TRIBUNAUX MIXTES

CHAPITRE PREMIER. — Les Capitulations et les immunités pénales.

a) *Des causes qui déterminèrent la concession d'immunités pénales aux étrangers.*

1	Définition et origine des Capitulations.....	13
2	Théorie tirée du droit public islamique.....	14
3	Système tiré de la différence de religion.....	14
4	Théorie motivant les Capitulations par le désir d'attirer les commerçants étrangers en Orient.....	15
5	Système tiré de l'application des principes de la personnalité des lois	16
6	Conclusion : chaque système contient une part de vérité....	17

b) *Des textes qui concédèrent ces immunités.*

7	Les premiers traités qui précédèrent la Capitulation de 1535.	18
8	La Capitulation de 1535 ; articles 3 et 5 ; règles fondamenta- les	19
9	Les clauses relatives aux immunités pénales contenues dans les Capitulations de 1597 (France), 1604 (France), 1675 (Angleterre), 1680 (Pays-Bas), 1718 (Autriche), 1740 (France), 1783 (Russie), 1823 (Sardaigne), 1830 (Etats- Unis d'Amérique), 1838 (Belgique), 1839 (Villes Hanséa- tiques), 1843 (Portugal).....	20
10	Résumé du système des Capitulations.....	23

CHAPITRE II. — **Les immunités pénales en Egypte en 1867.**

a) *Des raisons pour lesquelles une pratique
différente s'était introduite en Egypte.*

11	Comment les Capitulations étaient appliquées en Egypte...	27
12	Des raisons d'ordre général pour lesquelles des règles différentes s'y étaient établies.....	27
13	Des raisons d'ordre spécial.....	29
14	De la défectuosité des tribunaux locaux.....	30
15	Etablissement de la coutume en Egypte.....	31
16	Règlement de police de 1857.....	32

b) *De la situation dans laquelle se trouvait l'Egypte
à la veille des pourparlers relatifs à la Réforme Judiciaire.*

17	L'immunité de juridiction entraîna l'immunité de législation	33
18	Des infractions punissables et des pénalités applicables.....	34
19	Nouvelles conditions de vie des étrangers.....	35
20	Des inconvénients résultant de l'immunité législative.....	37
21	Des inconvénients résultant de l'immunité juridictionnelle..	38
22	« De cet état de choses résulte un chaos légal ».....	39

CHAPITRE III. — **Premiers pourparlers relatifs
à la Réforme Judiciaire en matière pénale.**

a) *Du rapport de Nubar Pacha de 1867.*

23	Rappel des principes posés par les Capitulations ; extension abusive établie par la coutume.....	43
24	Des remèdes proposés : introduction de l'élément étranger dans l'administration de la justice.....	44
25	Accueil réservé au rapport de Nubar Pacha.....	46

b) *Des travaux des commissions. La commission française de 1867.*

26	Objet et méthode de travail.....	47
27	Exposé de l'état de la juridiction en Egypte.....	48
28	Solution proposée par la commission.....	49
29	Mécontentement d'Ismail et de Nubar Pacha.....	51

La commission internationale de 1869-1870.

30	Son rôle est essentiellement consultatif.....	52
31	Elle reconnaît le bien-fondé des revendications égyptiennes.	53

Paragraphes	Pages
32 Les commissaires français estiment la réforme dangereuse en matière pénale.....	54
33 Des garanties offertes par le gouvernement égyptien.....	57
34 De la proposition tendant à fixer un intervalle d'un an entre la réforme civile et la réforme criminelle.....	58

La commission française de 1870.

35 Elle reconnaît les imperfections du régime mais refuse de confier aux nouveaux tribunaux la liberté et l'honneur de ses nationaux	60
--	----

La commission internationale de 1873.

36 Démarches de Nubar Pacha à Constantinople.....	61
37 Moyen terme proposé par le Khédive.....	63
38 Accord final des Puissances.....	65

**CHAPITRE IV. — Compétence pénale limitée
des Tribunaux de la Réforme.**

39 Des tendances restrictives de la commission de 1873.....	71
40 Des crimes et délits commis directement contre les magistrats, jurés et officiers de justice.....	73
41 Des crimes et délits commis directement contre l'exécution des sentences et des mandats de justice.....	76
42 Des crimes et délits imputés aux juges, jurés et officiers de justice.....	77
43 Du code pénal et du code d'instruction criminelle égyptiens.....	78
44 De la composition des nouveaux tribunaux correctionnels..	79
45 Des règlements des conflits de juridiction.....	80

LIVRE II

**LES DIVERS PROJETS TENDANT A ACCROITRE
LA COMPÉTENCE PÉNALE DES TRIBUNAUX MIXTES**

CHAPITRE PREMIER. — La commission internationale de 1880.

46 Tribunaux mixtes et pas internationaux.....	87
47 Du projet du nouveau Règlement d'Organisation Judiciaire.....	88
48 Suspension des travaux de la commission.....	90

CHAPITRE II. — **La commission internationale de 1884.**

49	La Circulaire de Chérif Pacha du 29 juin 1883.....	93
50	De la convocation d'une nouvelle commission internationale	95
51	Composition et méthode de travail.....	96
52	Du rapport de la sous-commission.....	98
53	Le projet du nouveau Règlement d'Organisation Judiciaire.	100
54	De la contre-proposition du délégué français.....	102
55	De l'adoption de la proposition française.....	105
56	Organisation du parquet mixte.....	107
57	Ajournement de la réforme.....	110

CHAPITRE III. — **La commission internationale de 1890.**

58	De la circulaire de Zoulficar Pacha du 9 octobre 1888 et l'annexe B.....	115
59	Des réserves formulées par le Comte d'Aubigny.....	119
60	De l'ajournement <i>sine die</i> de l'assemblée.....	121
61	Appréciations d'ensemble.....	123

CHAPITRE IV. — **La commission internationale de 1898
et les décrets du 26 mars 1900.**

62	Rappel du projet de 1873.....	127
63	De l'extension de la compétence pénale des Tribunaux Mixtes en matière de banqueroute.....	128
64	Des décrets du 26 mars 1900.....	129
65	De la modification de la composition des tribunaux cor- rectionnels	133

CHAPITRE V. — **La commission internationale de 1904
et le décret du 24 décembre 1906.**

66	Des observations du Conseiller Judiciaire sur les décrets de 1900	139
67	La circulaire du 20 mai 1903 et l'annexe A.....	142
68	Des travaux de la commission de 1904.....	144

CHAPITRE VI. — **La commission des Capitulations de 1917-1918.**

69	Les rapports du Conseiller Judiciaire Mc Ilwraith.....	151
70	De l'institution de la commission des Capitulations.....	153
71	Du projet d'organisation judiciaire soumis et approuvé par la commission	155

Paragraphes	Pages
72 Des garanties données aux étrangers.....	157
73 Accueil hostile réservé au projet Brunyate : « anglification » du pays.....	158
74 Echec du projet Brunyate.....	160

CHAPITRE VII. — La mission Milner et les projets de Sir Cecil Hurst.

75 La mission Milner en Egypte, rôle de Sir Cecil Hurst.....	163
76 Des conclusions de la Mission Spéciale en Egypte.....	165
77 Des projets de loi pour la reconstitution des Tribunaux Mixtes	168
78 Du projet n° 1 établissant les Tribunaux Mixtes sur une nouvelle base.....	169
79 (suite). De la composition des tribunaux ; des dispositions relatives aux étrangers.....	172
80 Du projet n° 2 fixant la législation à appliquer par les Tribunaux Mixtes reconstitués ; expulsion et extradition....	174
81 Du projet n° 3, réglant la question du personnel et de l'organisation intérieure des tribunaux.....	177
82 Echec du projet Milner ; rejet du projet Curzon ; déclaration de l'Indépendance.....	178

CHAPITRE VIII. — La circulaire diplomatique de décembre 1927 et le projet de traité Anglo-Egyptien.

83 De la fréquence de certaines catégories d'infractions.....	183
84 De la circulaire du 25 décembre 1927.....	184
85 Des offres du gouvernement travailliste.....	187
86 Les « 16 propositions » du projet de traité Anglo-Egyptien du 3 août 1929.....	189

LIVRE III

CHAPITRE PREMIER. — La compétence pénale des Tribunaux Mixtes doit être étendue.

a) *De la nécessité de réprimer les crimes
« les délits dans le pays même où ils ont été commis.*

87 De l'indifférence de la nationalité de l'accusé, dans les pays dits de <i>chrétienté</i> , pour la détermination de la juridiction compétente	197
--	-----

Paragrapbes	Pages
88 Des avantages de la répression par la juridiction du <i>forum delicti commissi</i>	198
89 Des vices de l'organisation judiciaire pénale de l'Egypte....	200
b) <i>De la nécessité de coordonner entre les mains d'une juridiction unique la répression de tous les crimes et délits commis sur le territoire.</i>	
90 Des inconvénients de la multiplicité de juridictions en matière pénale	202
91 De l'inégalité des habitants de l'Egypte devant la loi pénale..	204
c) <i>De la nécessité de confier le pouvoir de réprimer les crimes et délits commis par les étrangers en Egypte aux Tribunaux Mixtes.</i>	
92 De l'incompatibilité entre les attributions administratives des consuls et leurs attributions judiciaires.....	206
93 Des imperfections de la justice consulaire.....	207
94 La compétence pénale consulaire est une anomalie historique	210
95 Première solution : créer une nouvelle catégorie de tribunaux chargés de prendre la suite des tribunaux consulaires....	211
96 Deuxième solution : conférer aux Tribunaux Indigènes le pouvoir de réprimer les infractions commises par les étrangers en Egypte.....	213
97 Troisième solution : étendre la compétence pénale actuelle des Tribunaux Mixtes ; elle réunit tous les suffrages.....	216
98 à 100 CONCLUSION.....	221
ANNEXE	227
BIBLIOGRAPHIE	233

